

**PEMIKIRAN POLITIK AL-MAWARDI TENTANG TATA
KELOLA KEUANGAN PEMERINTAH ISLAM**



Skripsi

Diajukan guna melengkapi tugas-tugas dan syarat-syarat

Guna memperoleh Gelar Sarjana S.Sos

Dalam Ilmu Ushuluddin dan Studi Agama

Oleh

DEWI MAYSAROH

NPM: 1531040101

Jurusan Pemikiran Politik Islam

FAKULTAS USHULUDDIN DAN STUDI AGAMA

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN

LAMPUNG

2019/1440H

**PEMIKIRAN POLITIK AL-MAWARDI TENTANG TATA KELOLA
KEUANGAN PEMERINTAH ISLAM**

Skripsi

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-Tugas Dan Memenuhi Syarat-Syarat Guna

Mendapatkan Gelar Sarjana Sarjana Sosial (S.Sos)

Dalam Ilmu Ushuluddin Dan Studi Agama

Oleh

Dewi Maysaroh

NPM. 1531040101

Jurusan: Pemikiran Politik Islam

Pembimbing I : Dr. M. Sidi Ritaudin, M.Ag

Pembimbing II: Dr. Nadirsah Hawari, MA

FAKULTAS USHULUDIN DAN STUDI AGAMA

UNIVERSITAS ISLAM NEGRI RADEN INTAN

LAMPUNG

2019/1440 H

ABSTRAK

PEMIKIRAN POLITIK AL-MAWARDI TENTANG TATA KELOLA KEUANGAN PEMERINTAH ISLAM

OLEH:

DEWI MAYSAROH

Penelitian ini membahas Pemikiran Politik Al-Mawardi Tentang Tata Kelola Keuangan Pemerintah Islam. Adapun rumusan masalah dari penelitian ini yaitu: Bagaimana Pemikiran Politik Al-Mawardi Tentang Tata Kelola Keuangan Pemerintah Islam, dan Apakah Keunikan/ Ciri Khas Dari Pemikiran Al-Mawardi Tentang Keuangan Negara. Dari permasalahan yang ada dapat dirumuskan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui Pemikiran Politik Al-Mawardi Tentang Tata Kelola Keuangan Pemerintah Islam, dan juga untuk mengetahui Karakteristik Dari Pemikiran Al-Mawardi Tentang Keuangan Negara. Adapun metodologi penelitian yang dipakai adalah jenis dan sifat penelitian yaitu jenis penelitian ini penelitian kepustakaan (*Library Research*) dan sifat penelitian adalah deskriptif kualitatif. Karena penelitian ini kepustakaan maka sumber datanya adalah karya-karya tokoh yang diteliti yang berkaitan dengan pokok masalah, dan buku-buku yang berkaitan langsung dengan objek penelitian menjadi acuan pokok seperti : *Al- Ahkam As-Sulthaniyyah* dan *Negara Al-Mawardi*. Dari hasil penelitian ini Pemikiran Politik Al-Mawardi Tentang Tata Kelola keuangan sangat relevan terhadap pemerintahan saat ini. Yaitu bahwa pengelolaan keuangan pemerintah di simpan ke suatu lembaga yang disebut Baitul mal. Baitul mal merupakan suatu lembaga yang mempunyai tugas khusus mengurus segala harta umat baik berupa pemasukan dan pengeluaran negara. Adapun sumber pemasukan dari Baitul mal yaitu zakat, fai dan ghanimah, kharaj dan jizyah. Sedangkan sumber pengeluaran diperuntukan kepada Allah, Rasul, Kerabat Rasul, fakir miskin, ibnu sabil miskin, mujahidin, pendidikan, infrastruktur, dan untuk kepentingan masyarakat tergantung pada prioritas negara. Adapun Karakteristik Pemikiran Al-Mawardi Tentang Keuangan Negara yaitu bahwa Al-Mawardi menjelaskan perihal keuangan negara dengan sangat detail dan sistematis, dalam hal ini sumber pemasukan dan pengeluaran negara di bahas secara rinci. Al-Mawardi memperbolehkan peminjaman kas negara dari pos lain apabila dalam kas negara tidak mencukupi. Al-Mawardi menjelaskan dalam pengelolaan keuangan negara moral penguasa dan agama sangatlah penting. Dikarenakan pengelolaan keuangan Islam merupakan kewajiban suatu negara dan menjadi hak rakyat, sehingga kebijakan pemerintah bukanlah semata-mata sebagai suatu kebutuhan untuk perbaikan ekonomi maupun untuk peningkatan kesejahteraan saja, akan tetapi lebih kepada mekanisme distribusi yang adil dan amanah. Pada hakikatnya permasalahan ekonomi yang melanda umat manusia yaitu berasal dari bagaimana distribusi harta ditengah-tengah masyarakat terjadi. Dengan hal ini uang negara dipandang sebagai amanah di tangan penguasa dan harus diarahkan pertama-tama kepada lapisan masyarakat yang lemah dan orang-orang miskin, sehingga tercipta keamanan masyarakat dan kesejahteraan umum.



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN LAMPUNG
FAKULTAS USHULUDDIN DAN STUDI AGAMA

Alamat: Jl. Letkol. H. Endro Suratmin Sukarame I Bandar Lampung 35131 Telp. (0721) 703289

PERSETUJUAN

JUDUL SKRIPSI : PEMIKIRAN POLITIK AL-MAWARDI TENTANG TATA KELOLA KEUANGAN PEMERINTAH ISLAM
NAMA : DEWI MAYSAROH
NPM : 1531040101
JURUSAN : PEMIKIRAN POLITIK ISLAM

MENYETUJUI

Untuk dimunaqosahkan dan dipertahankan dalam ujian munaqosah skripsi Fakultas Ushuluddin dan Studi Agama Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung

Pembimbing I

Dr. M. Sidi Ritaudin, M.Ag
NIP. 196505101992031003

Pembimbing II

Dr. Nadirsah Hawari, M.A
NIP. 197406282008011013

Mengetahui,
Ketua Jurusan Pemikiran Politik Islam

Dr. Nadirsah Hawari, M.A
NIP. 197406282008011013



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN LAMPUNG
FAKULTAS USHULUDDIN DAN STUDI AGAMA

Alamat: JL. Letkol. H. Endro Suratmin Sukarame I Bandar Lampung 35131 Telp. (0721) 703289

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul **“PEMIKIRAN POLITIK AL-MAWARDI TENTANG TATA KELOLA KEUANGAN PEMERINTAH ISLAM”** Disusun Oleh : **DEWI MAYSAROH**,
NPM : **1531040101**, Program Studi : **PEMIKIRAN POLITIK ISLAM**, telah diujikan dalam
sidang Munaqosah Fakultas Ushuluddin Dan Studi Agama UIN Raden Intan Lampung pada
Hari/Tanggal : **Rabu/29 Mei 2019**

TIM PENGUJI

Ketua Sidang : **Dr. Himyari Yusuf, M.Hum**

Sekretaris Sidang : **Angga Natalia, M.I.P**

Penguji Utama : **Dr. Arsyad Sobby Kesuma, Lc. M.Ag**

Penguji Pendamping I : **Dr. M. Sidi Ritaudin, M.Ag**

Penguji Pendamping II : **Dr. Nadirsah Hawari, M.A**

Mengetahui

Dekan Fakultas Ushuluddin Dan Studi Agama



Dr. Arsyad Sobby Kesuma, Lc. M.Ag
NIP. 195808231993031001

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : Dewi Maysaroh

NPM : 1531040101

Program Studi : Pemikiran Politik Islam

Menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa skripsi ini yang berjudul **“Pemikiran Politik Al-Mawardi Tentang Tata Kelola Keuangan Pemerintah Islam”**, adalah benar-benar karya sendiri, bukan jiplakan karya orang lain, kecuali beberapa bagian yang disebutkan rujukan sumber didalamnya. Apabila dikemudian hari skripsi saya ditemukan ketidaksesuaian dengan pernyataan ini, maka seluruhnya menjadi tanggung jawab dan saya siap menerima segala sanksi yang diakibatkannya.

Bandar Lampung , 7 Mei 2019

Penulis

Dewi Maysaroh
NPM. 1531040101

TRANSLITERASI ARAB-LATIN

A. Kesimpulan

Fonem konsonan bahasa Arab yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, dalam transliterasi dilambangkan dengan huruf, sebagian dilambangkan dengan tanda, dan sebagian lagi dilambangkan dengan huruf dan tanda sekaligus.

Di bawah ini daftar huruf Arab dan transliterasinya dengan huruf Latin.

| Huruf Arab | Nama Huruf | Huruf Latin/Tranliterasi | Keterangan |
|------------|------------|--------------------------|------------|
| ا | Alif | Tidak dilambangkan | |
| ب | Ba | B | |
| ت | Ta | T | |
| ث | Tsa | TS | |
| ج | Jim | J | |
| ح | Ha | H | |
| خ | Kha | KH | |
| د | Dal | D | |
| ذ | Dzal | DZ | |
| ر | Ra | R | |
| ز | Zai | Z | |
| س | Sin | S | |
| ش | Syin | SY | |
| ص | Shad | SH | |
| ض | Dlad | DH | |
| ط | Tha | TH | |
| ظ | Zha | ZH | |

| | | | |
|---|--------|---|---------------|
| ع | Ain | ‘ | Koma terbalik |
| غ | Gain | G | |
| ف | Fa | F | |
| ق | Qaf | Q | |
| ك | Kam | K | |
| ل | Lam | L | |
| م | Mim | M | |
| ن | Nun | N | |
| ه | Ha | H | |
| و | Waw | W | |
| ي | Ya | Y | |
| ء | Hamzah | , | Apostrop |

B. Vokal

Vokal bahasa Arab, seperti vokal Bahasa Indonesia, terdiri atas vokal tunggal atau *monoftong* dan vokal rangkap atau *diftong*.

a. Vokal Tunggal

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat, transliterasinya sebagai berikut:

| Tanda atau harkat | Nama | Huruf Latin | Nama |
|-------------------|----------------|-------------|------|
| --- | Fathah | a | A |
| --- | Kasrah | i | I |
| ,--- | Dhammah | u | U |
| Contoh | | | |
| كَتَبَ | <u>K</u> ataba | | |
| ذَكَرَ | <u>D</u> ukira | | |

b. Vokal Rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harkat dan huruf, transliterasinya berupa gabungan huruf, yaitu:

| Tanda dan huruf | Nama | Gabungan huruf | Nama |
|-----------------|----------------|----------------|---------|
| ي--- | Fathah dan Ya | ai | a dan i |
| ي--- | Kasrah dan ya | y | Y |
| و--- | Fathah dan waw | au | a dan u |
| Contoh | | | |
| كَيْفَ | -kaifa | | |
| إِسْلَامِي | -Islamy | | |
| هَوْلَ | -haulā | | |

c. Maddah

Maddah atau vocal panjang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

| Harkat dan Huruf | Nama | Huruf dan Tanda | Nama |
|------------------|--------------------------|-----------------|---------------------|
| ي---ا--- | Fathah atau alim atau ya | ā | A dan garis diatas |
| ي--- | Kasrah dan ya | ī | I dan garis di atas |
| و--- | Dhammah dan waw | ū | U dan garis di atas |
| CONTOH | | | |
| قَالَ | -qala | | |

| | | | |
|---------|---------|--|--|
| رَمَى | -ramā | | |
| قِيلَ | -qīla | | |
| يَقُولُ | -yaqūlu | | |

d. Singkatan

Cet : cetakan

h : halaman

H : tahun Hijriah

M : tahun Masehi

SAW : Salla Allahu ‘Alaihi wa salam

SWT : Subhana wa ta’ala

MOTTO

... كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةٌ بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ

Artinya: “*Supaya harta itu jangan beredar diantara orang-orang kaya saja
diantara kamu*”

(Q.S Al-Hasyr ayat 7).



PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan kepada orang-orang yang telah memberikan cinta kasih, perhatian, serta memberikan motivasi selama saya menuntut Ilmu.

1. Ayahanda Sarpon lahir pada tanggal 02 Juni 1961 dan Ibunda Tuyem Tercinta dan Tersayang tanpa batas lahir pada tanggal 08 Oktober 1977 yang telah mendidik saya sejak kecil sampai dewasa, dan berkat doa restu keduanya, sehingga penulis dapat menyelesaikan kuliah ini. Semoga semua ini merupakan hadiah terindah untuk keduanya, Terimakasih sebanyak-banyaknya Mak, Pak, kalian orang tua terhebat di dunia ini.
2. Sebagai wujud cinta kasih sayang, skripsi ini dipersembahkan kepada adik tersayang Safik Sugiarto yang lahir pada tanggal 30 Desember 2015.
3. Dan tak lupa kubingkiskan untuk calon Imamku kelak, Yulianto yang telah banyak memotivasi, mensupport, dan telah sabar menjadi tempat berkeluh kesah saat down karena skripsi, Terimakasih banyak Aa.
4. Teruntuk grup fenomenal kita yaitu “Ibu Negara Squard”, Andrești safitri (yang selalu mengerti perasaanku), Risa Ristiani (yang sangat pengertian dalam hal apapun), Nurhayati (yang paling jail dan gak bisa diem dan paling jago masalah komputer), Ani Siti Purhayani (yang selalu bisa bikin ketawa walau receh), Eninditia Sindi Fatika (yang kerjanya pulang kampung).

5. Teruntuk orang baik Pak Rian, yang selalu membantu tanpa pamrih, menguatkan, memotivasi dan mensupport dalam kelancaran Skripsi ini, Terimakasih banyak pak.
6. Teruntuk Dosen muda sukses Dunia Akhirat kak Iqbal Fasa yang selalu menjadi Inspirasi untuk segera wisuda dan sukses muda, memotivasi dan membantu semua Mahasiswa dalam hal-hal positif, keseimbangan Dunia dan Akhirat, Terimakasih banyak kak.
7. Teruntuk sahabat sekigus partner perskripsian Dani Andriyanto, yang sering kali aku repotkan, dari seminar proposal sampai wisuda bareng semuanya kita saling support, bareng bimbingan, mengurus semua berkas bareng-bareng, pokoknya terimakasih banyak Dani.
8. Kupersembahkan Skripsi ini untuk “Anak Kosan HK Tercinta “ yang sering bertanya kapan Skripsimu Selesai? Kapan Wisuda?, Rika Miftahul, Ulul, Cicit, Endah, Ana, Mita, Atin, Yuk Ani dan semua penghuni kosan Hk, tidak bisa menyebut semua.
9. Kawan-Kawan seperjuanganku jurusan Pemikiran Politik Islam, Fakultas Ushulludin dan Study Agama UIN Raden Intan Lampung.
10. Almamaterku tercinta UIN Raden Intan Lampung, tempat penulis dan menimba Ilmu Pengetahuan.

RIWAYAT HIDUP

Penulis di lahirkan di kelurahan Sinar Laga, kecamatan Tanjung Raya Kabupaten Mesuji, pada tanggal 16 September 1996, dari pasangan Bapak Sarpon dan Ibu Tuyem. Penulis merupakan anak pertama dari dua bersaudara.

Pendidikan formal di mulai dari SDN Sinar Laga, Kecamatan Tanjung Raya lulus tahun 2009 dengan masa studi 6 Tahun. Kemudian melanjutkan pendidikan ke SMP Al-Falah Sinar Laga, kecamatan Tanjung Raya, Kabupaten Mesuji lulus pada tahun 2012 dengan masa studi 3 Tahun. Penulis melanjutkan pendidikan SMK Al-Falah Sinar Laga, Kecamatan Tanjung Raya, Kabupaten Mesuji tahun 2015 dengan masa studi 3 Tahun. Pada tahun 2015 Penulis terdaftar sebagai Mahasiswa di IAIN Raden Intan Lampung fakultas Ushuluddin dan Study Agama yang sekarang telah menjadi UIN Raden Intan Lampung sampai Tahun 2019 dengan masa studi 3 Tahun 9 Bulan.

KATA PENGATAR

Alhamdulillah segala puji syukur kehadirat Allah Azza wajalla yang memiliki sifat Rahman dan Rahim, shalawat dan salam semoga tetap kita limpahkan kepada sosok teladan dan pemimpin sejati yaitu Nabi Muhammad SAW, yang di tunggu syafatnya di hari kiamat.

Dibalik terselesainya skripsi ini, penulis ucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penulis menyelesaikan skripsi ini.

- 1) Bapak Prof. Dr. H. Mumamad Mukri, M.Ag selaku rector UIN Raden Intan Lampung yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu pengetahuan di kampus tercinta.
- 2) Bapak Dr. H. Arsyad Sobby Kusuma,Lc.M.Ag, selaku Dekan fakultas Ushulludin dan Study Agama UIN Raden Intan Lampung, beserta staf pimpinan yang telah berkenan memberikan kesempatan dan bimbingan kepada penulis selama studi.
- 3) Bapak Dr. Nadirsah Hawari,M.A selaku Ketua Jurusan Pemikiran Politik Islam, dan Ibu Tin Amalia Fitri, M.Si selaku Sekertaris Jurusan Pemikiran Politik.
- 4) Bapak Dr. M.Sidi Ritaudin, M.Ag, selaku pembimbing I dan Bapak Dr. Nadirsah Hawari, M.A selaku pembimbing II, yang dengan sabar disela kesibukanya telah banyak yang memberikan bimbingan dan nasihat.

- 5) Bapak, Ibu Dosen Fakultas Ushuluddin dan Study Agama yang telah ikhlas memberikan ilmu-ilmunya dan memotivasi penulis dalam menyelesaikan study di Fakultas Ushulludin dan Study Agama UIN Raden Intan Lampung.
- 6) Kepala perpustakaan UIN Raden Intan Lampung dan beserta staff, yang turut memberikan data berupa literature sebagai sumber dalam penulisan skripsi ini.
- 7) Karyawan dan Karyawati Fakultas Ushuluddin UIN Raden Intan Lampung yang telah memberikan kelancaran penulis sehingga selsesainya penulisan skripsi ini.

Semoga amal dan jasa serta dorongan yang telah diberikan mendapatkan imbalan dari Allah SWT, mudah-mudahan skripsi ini bermanfaat serta turut mengembangkan khazanah ilmu pengetahuan di bidang politik khususnya pada Jurusan Pemikiran Politik Islam.

Bandar Lampung

Penulis,

Dewi Maysaroh

DAFTAR ISI

| | |
|--|-------------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| ABSTRAK | ii |
| SURAT PERNYATAAN KEASLIAN | iii |
| HALAMAN PERSETUJUAN | iv |
| HALAMAN PENGESAHAN..... | v |
| TRANSELITERASI ARAB LATIN | vi |
| MOTTO | xi |
| PERSEMBAHAN..... | xii |
| RIWAYAT HIDUP | xiv |
| KATA PENGANTAR..... | xv |
| DAFTAR ISI..... | xvii |

BAB I PENDAHULUAN

| | |
|---|----|
| A. Penegasan Judul | 1 |
| B. Alasan Memilih Judul | 4 |
| C. Latar Belakang Masalah..... | 5 |
| D. Rumusan Masalah | 12 |
| E. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian | 12 |
| F. Metode Penelitian..... | 13 |
| G. Tinjauan Pustaka..... | 16 |

BAB II TATA KELOLA KEUANGAN DAN PEMERINTAH ISLAM

| | |
|--|----|
| A. Pengertian Tata Kelola Keuangan Pemerintah Islam..... | 19 |
| B. Fungsi Dan Tujuan Tata Kelola Keuangan | 21 |
| C. Prinsip dan Asas Tata Kelola Keuangan..... | 25 |
| D. Baitul Mal Sebagai Tata Kelola Keuangan | 28 |
| 1. Pengertian Baitul Mall | 28 |
| 2. Kelembagaan Baitul Mall | 28 |
| 3. Sumber Pemasukan Baitul Mall..... | 30 |

| | |
|--|----|
| E. Pemerintah Islam..... | 46 |
| 1. Pengertian Pemerintah Islam..... | 46 |
| 2. Tujuan Pemerintah Islam | 54 |
| 3. Prinsip dan Azaz Pemerintah Islam | 55 |

BAB III AL-MAWARDI DAN PEMIKIRAN POLITIKNYA

| | |
|--|----|
| A. Riwayat Hidup Al-Mawardi | 59 |
| B. Pendidikan Al-Mawardi | 62 |
| C. Karya-Karya Al-Mawardi | 64 |
| D. Pokok-pokok pemikiran Politik Imam Al-Mawardi | 66 |

BAB IV PEMIKIRAN POLITIK AL-MAWARDI TENTANG KEUANGAN NEGARA

| | |
|---|----|
| A. Pemikiran Al-Mawardi Tentang Keuangan Negara | 78 |
| B. Karakteristik Pemikiran Al-Mawardi Tentang Keuangan Negara | 91 |

BAB V PENUTUP

| | |
|---------------------|-----|
| A. Kesimpulan | 99 |
| B. Saran..... | 101 |

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Penegasan Judul

Judul merupakan hal yang sangat penting dari karya ilmiah, karena judul ini akan memberikan gambaran tentang keseluruhan isi skripsi. Adapun judul karya ilmiah yang penulis bahas dalam skripsi ini adalah : **“Pemikiran Politik Al-Mawardi Tentang Tata Kelola Keuangan Pemerintah Islam”**.

Mempertegas istilah-istilah judul diatas secara rinci agar dapat di mengerti dan untuk menghindari salah pengertian dalam memahami maksud skripsi ini, terlebih dahulu akan penulis uraikan beberapa istilah pokok terkandung dalam judul tersebut. Hal ini selain di maksudkan untuk lebih mempermudah pemahaman, juga untuk mengarahkan pada pengertian yang jelas sesuai dengan yang dikehendaki penulis. Berikut ini dapat dijelaskan beberapa istilah yang terkandung dalam judul.

Pemikiran politik Al-Mawardi : Pemikiran adalah suatu peristiwa ataupun proses, sesuatu yang dilakukan, aturan , tindakan dari akal budi , problem yang memerlukan jalan keluar dari suatu permasalahan.¹ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) politik bisa memiliki 3 arti unsur bahasa, yaitu pengetahuan mengenai ketatanegaraan atau kenegaraan, segala urusan dan

¹ M.K Abdullah, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia Terbaru*, (Jakarta: Pustaka Sandro Jaya), h. 292.

tindakan kebijaksanaan, siasat.² Namun yang penulis maksud tentang politik yaitu semua tanggung jawab dan perbuatan mengenai (kebijaksanaan, pemeriksaan yang teliti/siasat, dan lain-lain),³ Dapat disimpulkan bahwa pemikiran politik Al-Mawardi yang dimaksud penulis adalah bagian dari ilmu politik yang mengkhususkan diri dalam penyelidikan tentang pemikiran Al-Mawardi yang terdapat dalam bidang politik. Ada beberapa pemikiran politik Al-Mawardi yaitu berbicara tentang Imamah (syarat-syarat imam, penunjukan imam, tugas seorang imam, dan bagaimana imam harus mundur dari imamnya), pemikiran politik Al-Mawardi tentang wazir (Kementrian), Pemikiran Al-Mawardi tentang teori kontrak sosial, akan tetapi fokus pemikiran politik yang ingin penulis sampaikan adalah tentang tata kelola keuangan dari pemikiran Al-Mawardi yang terdapat didalam tugas seorang imam yaitu mengumpulkan uang kas negara (Baitul Mal) dengan mengambil fay, zakat, ghanimah, jizyah, menentukan gaji dan lain sebagainya untuk pengeluaran negara serta mengangkat orang-orang terlatih dan adil dalam menangani uang kas negara untuk menciptakan kesejahteraan warga negaranya.

Tata kelola keuangan yaitu suatu bagian dari ekonomi di dalamnya membahas mengenai, pemeliharaan, penyediaan, serta pengeluaran dari sumber-sumber yang diperlukan demi kelancaran tugas-tugas dari pemerintah, yang bertujuan untuk mensejahterakan rakyat.⁴

² M.K Abdullah, *Ibid*, h. 295.

³ Ayii Sofyan, *Etika Politik Islam*, (Bandung : CV. Pustaka Setia, 2012), h. 61.

⁴ Sabbahudin, Azmi, *Menimbang Ekonomi Islam*, (Bandung : Nuansa, 2005), h. 25.

Negara Islam; Negara merupakan terjemahan dari beberapa kata asing: state (Inggris), staat (Belanda dan Jerman), atau etat (Perancis). Secara terminologi, negara diartikan sebagai organisasi tertinggi diantara satu kelompok masyarakat yang memiliki cita-cita untuk bersatu, hidup didalam suatu kawasan, dan mempunyai pemerintah yang berdaulat,⁵ dan Islam merupakan agama Allah yang di percayakan kepada Nabi Muhammad SAW bertujuan mengajarkan dasar-dasar Islam beserta syariat nya, menyampaikan agama terhadap semua manusia serta menganjurkan untuk memeluk agama Allah.⁶ Islam adalah agama Allah yang menyusun/mengatur tata cara kehidupan dengan menyeluruh, dalam hubungan setiap insan dengan penciptanya ataupun sesama manusia⁷ Menurut Al-Mawardi Islam adalah akidah aplikatif. Akidah yang menghasilkan *nidzam* (sistem) yang universal dan integral. Sistem yang mengatur hubungan individu dengan Rabbnya dengan beribadah kepada- Nya, hubungan sesama manusia dalam bentuk ibadah muamalah. Selain itu, Islam tidak luput mengatur (mengelola), hubungan individu dengan negara dengan keharusan taat dan tunduk kepada keputusan negara selagi negara tersebut merealisasikan syariat Allah SWT. Islam juga mengatur antara *Daulah* (Negara) Islam dengan negara-negara lain. Dengan kata singkat, Islam adalah akidah yang menghasilkan Syariat.⁸ Bisa penulis simpulkan yaitu Negara Islam yang dimaksud yaitu negara di setiap

⁵ A. Ubaedillah & Abdul Rozak, *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, (Jakarta : Prenadamedia Group, 2003), h. 120.

⁶ Frenki, *Politik Hukum Islam*, (Bandar Lampung : Pusat Penelitian dan Penerbitan LP2M IAIN Raden Intan Lampung, 2015), h. 40.

⁷ Muhammad Abdul Qadir, *Sistem Politik Islam* , (Jakarta, Rabbani Press, 2000), h. 3.

⁸ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. Viii

perilaku politiknya didasarkan nilai-nilai atau ajaran agama Islam yang bersumber kepada Al-Qur'an dan Sunah Nabi Muhammad SAW.

Dengan demikian yang dimaksud dari judul Skripsi ini yaitu suatu kajian tentang pengelolaan keuangan Al-Mawardi, dalam hal ini pengelolaan keuangan Al-Mawardi yang penulis maksud adalah konsep Baitul Mal yang didalamnya terdapat sumber pemasukan Negara (Zakat, fay dan Ghanimah, Kharaj dan Jizyah), yang setiap perilaku politiknya didasarkan nilai-nilai Islam yang bersumber pada Al-Qur'an dan Sunah. Tata kelola keuangan pemerintah Islam mempunyai peran yang sangat penting untuk mensejahterakan seluruh warga negara.

B. Alasan Memilih Judul

Terbentuknya judul dalam penelitian ini, dikarenakan adanya sebuah masalah atau problem sehingga tergerak untuk dilakukan penelitian. Adapun hal-hal menarik atau alasan-alasan penulis dalam memilih judul skripsi ini adalah sebagai berikut :

1) Alasan Objektif

- a. Masalah tata kelola keuangan pemerintah selalu menjadi sorotan terutama tentang bagaimana kinerja pejabat pemerintahan tersebut, masyarakat minim kepercayaan kepada pejabat pemerintah di karenakan banyak yang melakukan ketidak kejujuran dalam pengelolaan keuangan dan cenderung korupsi.
- b. Penulis ingin mengetahui bagaimana tata kelola keuangan pemerintah Islam menurut Al-Mawardi.

2) Alasan Subjektif

- a. Penelitian mengenai tata kelola keuangan pemerintahan Islam menurut Al- Mawardi ini sepadan dengan keilmuan yang penulis teliti yakni pada jurusan pemikiran politik Islam.
- b. Ditemukan berbagai sarana dan prasarana demi menunjang terlaksananya penelitian ini, seperti literatur-literatur yang bisa di dapatkan di perpustakaan.

C. Latar Belakang Masalah

Pada era kekhalifahan Abbasiyah Kedua Intelektual Islam pernah mengukir sejarah yang gemilang dengan pemikiran keagamaan dan kemajuan ilmu pengetahuan. Tokoh terkemuka tersebut adalah Al-Mawardi beliau merupakan seorang pemikir dan juga peletak berbagai dasar keilmuan dalam politik Islam penyangga dalam kemajuan kekhalifahan Bani Abbas, beliau juga pernah menjadi duta keliling, dan juga hakim pada kekhalifahan Abbasiyah. beliau juga yang menyelamatkan dalam beberapa kekacauan politik di Basrah (Irak), Al-Mawardi juga merupakan tokoh penasihat politik, beliau juga termasuk sarjana muslim yang mempunyai kedudukan penting.

Tata kelola keuangan pemerintah merupakan hal yang sangat penting bagi kehidupan perekonomian suatu negara. Di karenakan sangat berkaitan erat dengan mampu dan tidaknya suatu negara menciptakan cita-cita negara serta menciptakan kesejahteraan. Suatu negara akan di pandang sejahtera manakala

memiliki sistem ekonomi yang mapan dan memiliki pendapatan yang mencukupi, dan sebaliknya kondisi negara yang carut-marut akan banyak warga yang mengalami kemiskinan, pengangguran di mana-mana maka suatu negara tersebut tidak bisa dikatakan negara yang sejahtera.

Syariat Islam membicarakan masalah keuangan mendapat kedudukan tinggi dalam organisasi Islam, karena Islam melihat bahwa kekayaan memegang peranan penting dalam membentuk kehidupan umat. Islam sebagai agama amal yang mendasarkan hukum-hukumnya atas keadaan nyata, maka ada keharusan menggariskan politik nyata dalam bidang-bidang keuangan untuk mencapai kebahagiaan jasmani sebagai jalan menuju kebahagiaan rohani.⁹ Kewajiban negara Islam adalah menciptakan standar hidup yang layak bagi setiap warga negaranya. Nabi Muhammad dengan jelas menyatakan bahwa “orang yang oleh Allah telah diberi kepercayaan untuk mengurus kepentingan kaum muslimin tetapi senantiasa memperlakukan tidak semestinya terhadap kebutuhan-kebutuhan dan kemiskinan mereka, maka Allah pun tidak akan memperlakukan dengan tidak semestinya terhadap kebutuhan-kebutuhan dan kemiskinannya sendiri.”¹⁰

Dilihat dari sudut pandang Islam bahwa pengelolaan keuangan sudah ada sejak masanya Rasulullah saw yang memakai konsep Baitul Mal dengan apa yang disebut *Balanced Budget* yaitu seimbang dengan apa yang diterima dan apa yang telah dikeluarkan. Dalam pengelolaan keuangan negara, Rasulullah SAW sebagai pemimpin selalu berusaha menerapkan kebijakan-kebijakan yang tujuan

⁹ A. Hasjmy, *Dimana Letaknya Negara Islam*, (Surabaya : Bina Ilmu , cet 1, 1984), h. 87.

¹⁰ John J. Donohue dan John I. Esposito, *Islam dan Pembaruan*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 1993), h. 410.

akhirnya adalah kemaslahatan umat. Prinsip utama yang Rasulullah ajarkan adalah bagaimana menerapkan *Blanced Budget*. Pengaturan yang dilakukan Rasulullah yaitu secara cermat, efektif, efisien, yang menyebabkan jarang terjadinya deficit anggaran meskipun sering terjadi peperangan.¹¹

Dalam tata kelola keuangan (moneter) Al-Mawardi mengadopsi konsep seperti yang pernah diajarkan oleh Rasulullah SAW yang di bahas sangat detail dalam bukunya *Al-Ahkam As-sulthaniyyah* yaitu konsep Baitul Mal. Konsep Baitu Mal merupakan suatu lembaga yang mempunyai tugas khusus mengurus segala harta umat baik berupa sumber pemasukan keuangan dan pengeluaran negara. Sumber pemasukan negara menurut Imam Al-Mawardi di dalam bukunya *Ahkam As-sulthaniyyah* diklasifikasikan menjadi 5 kelompok, yaitu 1. zakat (zakat adalah sedekah tidak ada hak pada orang muslim selain sedekah), 2. Ghanimah (harta yang didapatkan kaum muslimin dari kaum musrikin atau mereka menjadi perolehan harta yang diambil secara paksa), 3. fay (harta yang didapatkan kaum muslimin dari kaum musrikin atau mereka menjadi perolehan harta yang diambil secara sukarela), 4. kharaj (hak yang diberikan Allah kepada kaum muslimin dari orang-orang musyrik berdasarkan ijtihad, dan 5. jizyah (hak yang diberikan Allah kepada kaum muslimin dari orang-orang musyrik berdasarkan nash atau dalil). Sedangkan sumber pengeluaran menurut Al-Mawardi di peruntukan kepada fakir, miskin, ibnu sabil, fisabilillah, mujahidin (tentara), seluruh masyarakat (tergantung prioritas negara). Bagi Al-Mawardi

¹¹ Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam Dari Masa Klasik Hingga Kontemporer*, (Jakarta: Granda Press, 2007), h.20.

sumber - sumber tersebut setelah masuk kedalam kas negara harus didistribusikan dengan prinsip amanah dan keadilan.¹²

Konsepsi Islam tentang keadilan dalam pemerataan distribusi penghasilan dan kekayaan tidak berarti harus sama rata bagi semua orang sesuai dengan sumbangan yang mereka berikan kepada masyarakat. Umar Bin Khattab sebagai Khaifah kedua, dalam menjelaskan makna keadilan sosial menurut Islam, menegaskan dalam salah satu khutbahnya bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama terhadap harta milik masyarakat, bahwa tak seorang pun, termasuk dirinya sendiri, yang menganggap lebih berhak terhadap harta tersebut, dan apa bila beliau (Umar) diberi umur panjang, beliau bahkan akan menyuruh agar pengembala di Gunung Sinai pun dapat memperoleh bagianya dari harta masyarakat ini.¹³

Imam Al-Mawardi menegaskan dalam tata kelola keuangan Islam bahwa sumber pemasukan pemerintah yang terdapat pada kas negara di simpan pada pos-pos yang telah dipisah (administrasi sistematis) juga di belanjakan sesuai kebutuhan masing-masing.¹⁴ Apabila kategori pos-pos tersebut dirasa tidak cukup digunakan dengan kebutuhan belanja sesuai yang telah direncanakan dengan kategori tersebut, maka khalifah bisa memakai terlebih dahulu dari pos yang ada. Imam Al-Mawardi menekankan bahwa tanggung jawab institusi

¹² Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 201-270.

¹³ John J. Donohue dan John I. Esposito, *Ibid*, h. 411.

¹⁴ Nurdjaman Arsyad, dkk. *Keuangan Negara*, (Jakarta : Intermedia, 1992), h. 45-

keuangan pada pemasukan negara harus didistribusikan kepada kebutuhan dan kepentingan umat .¹⁵

Pada tata kelola keuangan tidak hanya Al-Mawardi saja yang mengagas pemikiran mengenai pengelolaan keuangan negara , Akan tetapi ada pemikir muslim lainnya yang mengagas pemikiran tersebut yaitu Ibnu Taimiyah, Ibnu Kaldun dan para pemikir muslim lainnya, meskipun dalam pembahasannya lebih detail apa yang di gagas oleh Al-Mawardi. Ibnu Taimiyah menyebutkan bahwa syariah haruslah membawa kemaslahatan umat. Ibnu Thaimiyah dalam kitabnya, *Al-Siyasat Al-Syari'iyah fi 'Ishl'ah Al-Ra'iy Wa Al-Ra'iyah*, menekankan tugas/kewajiban, fungsi dan pemerintah sbagai pelaksana amanah demi kesejahteraan umatt yang ia sebut *Ada' al-ama'na't ila'hliha*. Tata kelola negara beserta sumber-sumber pemasukanya merupakan salah satu seni menurut negara (*Al- Siya'sa't l-Syar'iyah*), pengertian *Al- Siyasah Al-Dustu'riyyah* ataupun *Al-Siya'sa't Al-Ma'liyyah*, sangat menegaskan campur tangan/intervensi pemerintah pada perkumpulan/mekanisme pasar; penjagaan pasar; sampai akutansi yang juga ada kaitanya dengan sistim dan prinsip zakat, pajak, dan jizyah.¹⁶ Dalam kaitanya pada keuangn negara bisa terwujud pada kebijakan penguasa yang juga berorientasi untuk kesejahteraan masyarakat. Ibnu Taimiyah memnjelaskan pos pengeluaran negara yaitu diberikan untuk orang-orang yang melarat dan juga miskin, untuk pasukan perang agar selalu siap berjihad, untuk mempertahankan keamanan, terpeliharanya hukom, penataan

¹⁵ Al-Mawardi, Abu Hasan Ali, *Al-Ahkam As- Sulthaniyyah Wal Wilayat Al-Diniyah*, (Beirut :Darl Al-Fikr, 1996), h. 213.

¹⁶ Sumar'in, *Ekonomi Islam Sebuah Pendekatan Ekonomi Mikro Perspektif Islam*, (Yogyakarta : Graha Ilmu, 2013), h. 46.

didalam negri, gaji orang pensiun juga gaji para pejabat, pendidikan, pengembangan insfrastruktur, dan kesejahteraan rakyat.¹⁷ Dan didalam teori distribusi nya Ibnu Kaldun menjelaskan tentang unsur-unsur harga suatu produksi, dari ketiga unsur tersebut terdiri dari gaji, laba, dan pajak. Seperti yang dikatakan oleh Al-Mawardi bahwa gaji termasuk kedalam sumber pengeluaran kas negara, dan pajak merupakan sumber pemasukan kas negara, serta dalam tata kelola keuangan menurut Ibnu Kaldun harus diperuntukan kesejahteraan warga negara.¹⁸

Tata kelola keuangan menurut barat yang dikemukakan oleh Harvey S. Rossen, bahwa keuangan pemerintah yaitu suatu cabang dari ekonomi yang di dalamnya membahas aktivitas pemasukan negara (perpajakan) dan juga pos pengeluaran dari pemerintah. Menurut Rosen isu-isu *urgent* pada study keuangan pemerintah bukan dari persoalan keuangan walaupun tetap berhubungan pada aspek keuangan, akan tetapi problem utama yang berhubungan pada sumber-sumber riil, mengenai sebab dan akibat sesuatu, dan pada analisis normative lebih focus kepada isu-isu etika pada keuangan pemerintah. Oleh sebab itu, Harvey S. Rossen menilai bahwa keuangan pemerintah saat ini berkaitan pada fungsi-fungsi mikroekonomi pemerintah, bagaimana pemerintah dalam mengatur dan juga melakukan alokasi sumber-sumber dan distribusi pendapatan. Dalam hal penting lainnya, fungsi mikroekonomi pemerintah berkaitan pada pemakaian pajak, dan

¹⁷ Wahyu Wibisama, “Pendapat Ibnu Taimiyah Tentang Keuangan Publik”, *Jurnal Pendidikan Agama Islam Ta’lim*, VOL. 14. No. 1- 2016.

¹⁸ Sumar’in, *Ibid*, h. 48.

pengeluaran, serta kebijakan moneter/keuangan pada tingkat penyelesaian pengangguran dan juga tingkat harga.¹⁹

Al-Mawardi menjelaskan bahwa tujuan dari sebuah pemerintahan yaitu untuk mewujudkan kemaslahatan di dunia dan di akhirat, tentunya tujuan tersebut dapat terwujud apabila amar ma'ruf nahi munkar dapat di tegakan.

Tujuan-tujuan yang paling penting hendak di capai di Negara Islam adalah mempertahankan keselamatan dan integritas negara, memelihara terlaksananya undang-undang dan ketertiban serta membangun negara itu sehingga setiap warga negaranya menyadari kemampuan-kemampuannya dan mau menyumbangkan kemampuan-kemampuannya itu demi kesejahteraan seluruh warga negara.²⁰

Al-Mawardi menjelaskan yakni institusi negara dan pemerintah memiliki tujuan untuk memelihara urusan agama dan juga dunia (spiritual dan temporal). Jika kita amati persyaratan-persyaratan khalifah yaitu kesejahteraan masyarakatnya dalam hal spiritual, perekonomian, perpolitikan, hak-hak perorangan, secara seimbang dengan hak Allah ataupun hak publik. Sudah pasti didalamnya yaitu tata kelola keuangan umat, mengenai pemasukan juga pengeluaran kas negara.

Berbicara tentang tata kelola keuangan pemerintah, selalu menjadi sorotan terutama bagaimana kinerja pejabat pemerintah yang kejujuranya sering diragukan karena cenderung korupsi sehingga kepercayaan masyarakat terhadap pejabat pemerintah itu kurang.

¹⁹ Aan Jaelani, *jurnal "Mangement Of Public Finance In Indonesia" : Review Of Islamic Public Finance*, (Malang: 2015)

²⁰ John J. Donohue dan John I. Esposito, *Ibid*, h. 482.

Berdasarkan penjelasan diatas, peneliti merasa tertarik untuk mengangkat tata kelola keuangan pemerintah, terkhusus dari pemikiran Al-Mawardi, sehingga diperoleh Karakteristik dari pemikiran Al-Mawardi dan bagaimana tata kelola menurut beliau selaras pada Al- Qur'an & Hadis. Oleh karena itu, peneliti memberi judul skripsi ini mengenai “Pemikiran Politik Al-Mawardi Tentang Tata Kelola Keuangan Pemerintah Islam”.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang Masalah diatas peneliti dapat merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Tata Kelola Keuangan Pemerintah Islam menurut Al-Mawardi?
2. Apakah Karakteristik Pemikiran Al-Mawardi tentang keuangan Negara?

E. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui tata kelola keuangan pemerintah Islam menurut Al-Mawardi
2. Untuk mengetahui Karakteristik pemikiran Al-Mawardi tentang keuangan Negara

2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian adalah sebagai berikut :

1. Sebagai pelengkap studi ilmu politik tentang pemikiran politik Al-Mawardi tentang tata kelola keuangan pemerintah Islam.
2. Sebagai perbandingan bagi mahasiswa yang konsen terhadap ide atau pemikiran politik Al-Mawardi tentang tata kelola keuangan pemerintah dalam Islam, serta bentuk pengambilan kebijakan dalam pelaksanaan di masyarakat.
3. Sebagai persyaratan dalam menyelesaikan studi di fakultas ushuludin dan studi agama dalam mencapai gelar sarjana s1 dalam bidang politik.

F. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

a. jenis penelitian

Dilihat dari pembahasanya jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian kepustakaan (*Library Research*), yaitu mengumpulkan data atau karya tulis ilmiah yang bertujuan dengan objek penelitian atau mengumpulkan data yang bersifat kepustakaan, atau telaah yang dilaksanakan untuk memecahkan

suatu permasalahan tertentu pada dasarnya tertumpu pada penelaahan kritis dan mendalam terhadap bahan-bahan pustaka yang relevan.²¹

b. Sifat penelitian

Sifat penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif yang bertujuan untuk mengungkapkan berbagai informasi kualitatif dengan pendeskripsian yang sangat teliti.²²

1. Sumber Data

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang langsung dikumpulkan oleh peneliti dari sumber pertama.²³ Yang menjadi data primer dalam penulisan ini adalah data yang di peroleh langsung dari buku asli Al-Mawardi yaitu buku Al-Ahkam As-Sulthaniyyah.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang sudah jadi, biasanya telah tersusun dalam bentuk dokumen. Data sekunder diperoleh dengan cara mengambil data dari buku, jurnal, serta aturan-aturan yang berkaitan dengan judul penelitian.²⁴ Seperti buku Bedah Al-Ahkam As-Sulthaniyyah.

2. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini termasuk penelitian kepustakaan maka dari itu alat yang digunakan adalah pengumpulan data literature yaitu bahan-bahan pustaka

²¹ Saifudin Amar, *Metode Penelitian*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar Offset, 2001), h. 5.

²² Nana Syaodih Sukmadinata, *Metode Penelitian Pendidikan*, (Bandung : Remaja Rosdakarya, 2007), h.60-61.

²³ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif dan R&D*, (Bandung : Alfabeta, 2008), h.137.

²⁴ *Ibid*, h. 40.

yang koheren dengan objek pembahasan yang dimaksud.²⁵ Buku-buku pokok yang berkaitan langsung dengan pokok masalah yaitu *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah*, dan untuk mendapatkan pemahaman yang lebih detail dan luas, maka karangan buku lain juga diperlukan seperti buku Negara Al-Mawardi, bedah *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah*, ekonomi makro Islami, Islam dan Tata Negara, keuangan negara, menimbang ekonomi Islam dll.

3. Pendekatan

Dilihat secara metodologisnya, pendekatan ini yaitu pendekatan sosio historis yakni suatu pendekatan yang digunakan untuk mengetahui latar belakang sosio kultural dan sosio politik ekonomi dari seorang tokoh, yang pada dasarnya pemikiran seorang tokoh itu datang dari hasil interaksi dengan lingkungannya. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan hermeneutik, yang kedepanya diharap bisa memberikan makna atau penafsiran dan interpretasi terhadap fakta-fakta sosio historis yang berkaitan dengan peristiwa-peristiwa masa lampau sesuai dengan konteksnya.²⁶

4. Analisis Data

Analisis data merupakan suatu proses mengurutkan dan mengorganisasikan data kedalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.

²⁵ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), h. 24.

²⁶ Komaruddin Hidayat, *Memahami Bahasa Agama: Suatu Kajian Hermeneutik*, (Jakarta: Paramadian, 1996), h. 12-15.

Setelah melakukan analisis data maka penulis menarik kesimpulan menggunakan metode deduksi. Metode deduksi yaitu suatu metode yang digunakan untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan dari suatu uraian-uraian yang bersifat umum kepada uraian yang bersifat khusus.²⁷

F. TINJUAN PUSTAKA

Imam Al- Mawardi merupakan salah satu tokoh politik terkemuka pada keilmuan Islam. Sudah tidak perlu diragukan lagi karena tidak sedikit para sarjana terdahulu yang mengungkapkan penelitian dari pemikiran Al-Mawardi, dan juga mengenai tata kelola keuangan pemerintah dalam Islam yang telah dikaji sarjana ataupun tokoh muslim lainnya.

1. Penelitian berkenaan dengan tata kelola keuangan telah dilaksanakan oleh Acep Saputra dengan judul “Pemikiran Imam Al-Mawardi tentang kebijakan Fiskal”. Acep Saputra meneliti bagaimana sumber pendapatan negara yaitu zakat, fai’, ghanimah, jizyah dan kharaj. Dari sisi pengeluaran beliau menekankan agar semua pos-pos pengeluaran negara dapat dipenuhi secara tepat dan tidak berlebihan.²⁸ Keduanya memang membahas perihal keuangan Negara akan tetapi Acep Saputra tidak membahas karakteristik pemikiran Al-Mawardi tentang keuangan Negara Islam, beliau hanya membahas sumber pemasukan dan sumber pengeluaran saja, sedangkan peneliti membahas tentang sumber

²⁷ Anton Bakker dan Ahcmad Charis Zubair, *Metodologi Penelitian Filsafat*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), h. 21

²⁸ Acep Saputra, *Pemikiran Imam Al-Mawardi tentang Kebijakan Fiskal*, (Jakarta: 2003).

pemasukan dan pengeluaran negara serta bagaimana karakteristik pemikiran Al-Mawardi tentang keuangan Negara Islam.

2. Penelitian berikutnya di laksanakan oleh Aan Jaelani dengan judul “*Islam Public Finances: Reflections on the APBN and the Budget Politics in Indonesia*”. Aan Jaelani meneliti bagaimana pemasukan dan pengeluaran pemerintah pada pandangan keuangan negara, Management APBN dan politik anggaran di Indonesia, dan Pengelolaan keuangan negara perspektif ekonomi Islam. Menurut Imam Al-Mawardi dalam pengeluaran negara menyangkut dengan hak-hak menciptakan kesejahteraan masyarakat, maka dari itu harta untuk keperluan kemashlahatan rakyat dan tidak boleh dimiliki oleh individu karena itu sudah menjadi hak dan juga kewajiban institusi keuangan negara pada pengelolaannya. Jika finansial tersebut telah dikumpulkan, maka akan dimasukkan pada kas negara, baik yang telah maupun yang belum dimasukkan dalam penyimpanannya.²⁹ Pada penelitian Aan Jaelani beliau lebih fokus ke pembahasan mengenai Manajemen APBN dan Politik Anggaran di Indonesia, sumber pemasukan dan pengeluaran negara menurut Al-Mawardi hanya sebagai sisipan saja, bukan sebagai fokus penelitian beliau, sedangkan yang peneliti fokuskan disini adalah pemikiran Al-Mawardi tentang tata kelola keuangan Pemerintah Islam yang di dalamnya terdapat sumber pemasukan dan pengeluaran negara dan bagaimana karakteristik dari pemikiran Al-Mawardi tentang keuangan Negara Islam.

²⁹ Aan Jaelani, *Islam Public Finances: Reflections on the APBN and the Budget Politics in Indonesia*, (Cirebon : Nurjati Press, 2014), h. 119.

3. Penelitian berikutnya di laksanakan oleh Lilik Rahmawati dengan judul “Kebijakan Fiskal dalam Islam”, Lilik Rahmawati meneliti bagaimana kebijakan fiskal di Romawi, Yunani, Mesir kuno dan India, Kebijakan fiskal di Barat Abad Pertengahan, dan Kebijakan Fiskal dalam Islam. Peneliti menulis tentang kebijakan fiskal menurut Al-Mawardi yaitu meliputi sumber pemasukan dan pengeluaran negara yang harus didistribusikan dengan prinsip keadilan.³⁰ Akan tetapi pada penelitian Lilik Rahmawati, beliau kebijakan fiskal menurut Al-Mawardi hanya dijadikan sisipan saja, tidak dibahas secara detail karena kebijakan fiskal dalam Islam tidak hanya dibahas oleh Al-Mawardi saja akan tetapi dalam penelitian beliau di cantumkan sisipan mengenai fuqaha yang menggagas tentang keuangan negara dalam kitab Al-Kharaj karya Qady Abu Yusuf, Sedangkan yang peneliti fokuskan disini yakni tata kelola keuangan pemerintah Islam menurut Al-Mawardi.

³⁰ Lilik Rahmawati “ Kebijakan Fiskal dalam Islam” *Jurnal Al-Qanum*, Vol. 11, No. 2, (2008).

BAB II

TATA KELOLA KEUANGAN DAN PEMERINTAH ISLAM

A. Pengertian Tata Kelola Keuangan Pemerintah Islam

Tata kelola keuangan Pemerintah Islam adalah salah satu bagian dari ekonomi yang didalamnya membahas penyediaan, pemeliharaan/penjagaan serta pengeluaran sumber-sumber yang digunakan dalam menjalankan kewajiban-kewajiban pemerintah, yang bertujuan untuk mensejahterakan rakyat.³¹ Keuangan publik meliputi setiap sumber keuangan yang dikelola untuk kepentingan masyarakat, baik yang dikelola secara individu, kolektif ataupun oleh pemerintah.³²

Kebijakan pengelolaan keuangan pemerintah juga dikenal dengan kebijakan fiskal, yaitu suatu kebijakan yang berkenaan dengan pemeliharaan, pembayaran dari sumber-sumber yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan pemerintah dan kebutuhan publik. Kebijakan fiskal meliputi kebijakan-kebijakan pemerintah dalam penerimaan, pengeluaran, dan utang.³³

Al-Mawardi menjelaskan bahwa sumber-sumber pemasukan dan pengeluaran setelah masuk kedalam kas negara harus di distribusikan dengan prinsip amanah dan keadilan.³⁴

³¹ Sabbahudin, Azmi, *Ibid*, h. 25.

³² Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI), *Ekonomi Islam*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), h. 515.

³³ M. Najori Majid, *Pemikiran Ekonomi Islam Abu Yusuf Relevansinya Dengan Ekonomi Kekinian*, (Yogyakarta: Pusat Studi Ekonomi Islam (PSEI)- STIS Yogyakarta, 2003), h. 202.

³⁴ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 201-270.

Lima belas yang lampau tidak ada konsep yang jelas mengenai cara mengurus keuangan dan kekayaan negara di belahan dunia manapun. Pemerintah suatu negara adalah badan yang dipercaya untuk menjadi pengurus tunggal kekayaan negara dan keuangan. Rasulluloh merupakan kepala negara pertama yang memperkenalkan konsep baru dibidang keuangan negara di abad ketujuh, yaitu konsep Baitul Mal (semua hasil pengumpulan negara harus dikumpulkan terlebih dahulu dan kemudian dikeluarkan sesuai kebutuhan negara). Hasil dari pengumpulan tersebut adlah milik negara bukan milik individu.³⁵ Karena harta yang dihasilkan merupakan harta milik negara dan diperuntukan untuk kepentingan dan kemakmuran rakyat, maka perlu dilakukan pengawasan dan pengaturan terhadap harta tersebut.

Pengertian pengawasan harta dalam aturan harta Islam kadang tidak berbeda menurut para penulis modern dalam harta umum, yaitu mengikuti aturan-aturan, kaidah-kaidah dan petunjuk tertentu yang bertujuan untuk menjaga harta umum, mengembangkan dan melindunginya, baik dalam pengumpulan atau mengeluarkanya, dan mengawasinya untuk mencegah kelalaian, dan membenarkan kesalahan agar harta umum tetap menjadi sarana untuk mewujudkan kemaslahatan umat secara menyeluruh.³⁶

Penjagaan kekayaan didalam aturan ekonomi Islam memiliki peran yang *Urgent* sebab ia mrupakan alat yang digunakan untuk menjaga sumber Baitul Mall serta melindunginya dari sikap keying tidak bermanfaat (sia-sia), dari sikap pemimpin maupun masyarakatnya. Keduanya harus saling mengawasi untuk

³⁵ Pusat Pengkajian dan Pengembanagn Ekonomi Islam, *Ibid*, h. 490.

³⁶ Haniyah Indayani, *Pengelolaan Keuangan Publik Di Indonesia Ditinjau Dari Perspektif Ekonomi Islam*, (Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, 2010), h. 23

menjaga sumber Baitul Mal dan melindungi dari pelanggaran dan untuk memastikan pengumpulan dan pengeluarannya sesuai dengan kaidah syari'ah.³⁷ Sebagaimana yang dijelaskan Al-Mawardi bahwa kewajiban institusi keuangan atas pemasukan negara di salurkan untuk kebutuhan rakyat.³⁸

B. Fungsi Dan Tujuan Tata Kelola Keuangan

Pengaturan harta negara dan pengawasan dalam Islam memang memiliki kesamaan dengan pengertian yang dibuat oleh para ekonom modern, namun tidak berarti memiliki kesamaan dalam semua tujuan dan cara. Karena pengaturan harta dan pengawasan mempunyai kelebihan dengan dasar-dasar akidah dan ahlak yg bersumber dari al-Qur'an dan Hadis. Oleh sebab itu ia memiliki tujuan-tujuan serta aturan yang di dalam sistem lain tidak ada.³⁹

M.A. Abdul Manan menandakan bahwa dari keseluruhan agama terdahulu, Al-Qur'anlah yang menjadi kitab satu-satunya yang meletakkan perintah yang sesuai mengenai kebijaksanaan negara tentang pendapatan dan pengeluaran atau yang lebih dikenal dengan kebijakan fiskal (tata kelola keuangan). Abdul Manan menjelaskan bahwa kebijakan fiskal pada negara ataupun pemerintahan harus seluruhnya selaras dengan nilai-nilai serta asas hukum Islam. Asas/prinsip Islam tentang kebijakan fiskal atau anggaran pendapatan dan pengeluaran mempunyai tujuan memberdayakan suatu rakyat yang di dasarkan pada penyaluran kekayaan

³⁷ Haniyah Indayani, *Ibid*, h. 23.

³⁸ Al-Mawardi, Abu Hasan Ali, *Ibid*, h. 213.

³⁹ Haniyah Indayani, *Ibid*, 23.

sesuai dengan meletakkan nilai-nilai spiritual maupun material pada kedudukan yang serupa.⁴⁰

Tujuan tata kelola keuangan pemerintah dalam Islam berbeda dengan ekonomi konvensional, namun ada kesamaanya yaitu dari segi sama-sama menganalisis dan membuat kebijakan ekonomi. Tujuan dari semua aktivitas ekonomi bagi semua manusia adalah untuk memaksimalkan kesejahteraan hidup manusia, dan kebijakan publik adalah suatu alat untuk mencapai tujuan tersebut.⁴¹ Dalam sistem konvensional, konsep kesejahteraan hidup adalah untuk mendapatkan keuntungan maksimum bagi individu di dunia ini. Akan tetapi dalam Islam, konsep kesejahteraan nya sangat luas, meliputi kehidupan di dunia dan di akhirat serta peningkatan spiritual lebih ditekankan daripada pemilikan material.

Kebijakan fiskal dalam ekonomi kapitalis bertujuan untuk:

- 1) Pengalokasian sumberdaya secara efisien
- 2) Pencapaian stabilitas ekonomi
- 3) Mendorong pertumbuhan ekonomi
- 4) Pencapaian distribusi pendapatan yang sesuai.

⁴⁰ M.A Manan, (terj), *Ekonomi Islam Teori dan Praktek*, (Jakarta: PT Internasa, 1992), h. 230.

⁴¹ Muhammad, *Kebijakan Fiskal dan Moneter dalam Ekonomi Islam*, (Jakarta: Salembad Empat, 2002), h. 197-198.

Sebagaimana ditunjukkan oleh Faridi dan Salama (dua orang ekonomi muslim) bahwa tujuan ini akan tetap sah diterapkan dalam sistem ekonomi Islam. Walaupun penafsiran mereka akan menjadi berbeda.⁴²

Kebijakan fiskal dalam ekonomi Islam dapat digunakan untuk mencapai tujuan yang sama sebagaimana dalam ekonomi non Islam, ditambah dengan tujuan lain yang terkandung dalam aturan (doktrin) Islam. Terdiri dari tiga tujuan yang diketahui didalam Islam:

- 1) Islam menentukan tingkatan yang luhur (tinggi) terwujud nya persatuan dan juga demokrasi, ditengah-tengah asas-asas kebenaran, dan hukum lainnya, asas/prinsip, mendasar yaitu” *Supaya kekayaan (harta) beredar tidak hanya kepada sekumpulan orang yang mempunyai banyak harta semata”* (Q.S Al-Hasyr ayat 7). Ini menunjukan bahwa ekonomi Islam wajib lebih bertindak pada setiap masyarakat yang ada.
- 2) Islam memerintahkan supaya tidak melakukan sesuatu (pembayaran bunga) atas semua bentuk pinjaman. Dengan ini menunjukan bahwa ekonomi Islam tidak menggunakan perangkat bunga pada tujuan memperoleh tingkat keseimbangan pada pasar uang (keseimbangan diantara pemerintah serta penawaran uang).
- 3) Ekonomi Islam akan dikelola untuk membantu dan mendukung ekonomi masyarakat yang terbelakang dan untuk memajukan dan menyebarkan ajaran Islam seluas mungkin. Dengan demikian, sebagian dari

⁴² M.Najori majid , *Ibid*, h. 205.

pengeluaran pemerintah akan di peruntukan untuk kegiatan-kegiatan syariah serta memajukan kesejahteraan sesama umat Islam yang ekonominya masih terpuruk (terblakang).⁴³

Tujuan dan fungsi yang paling penting dalam rangka mengenali karakteristik fundamental sistem keuangan dan fiskal Islam dalam ekonomi Islam adalah sebagai berikut:

- 1) Kelayakan ekonomi yang luas berlandaskan *full employment* dan tingkat pertumbuhan ekonomi yang optimum.
- 2) Keadilan sosio ekonomi dengan pemerataan distribusi pendapatan dan kesejahteraan.
- 3) Stabilitas dalam nilai uang sehingga memungkinkan *medium of exchange* dapat digunakan sebagai satuan perhitungan, patokan yang adil dalam penagguhan pembayaran, dan nilai tukar yang stabil.
- 4) Penagihan yang efektif dari semua jasa biasanya diharapkan dari sistem perbankan.⁴⁴

Imam Al-Mawardi berpendapat bahwa pelaksanaan *imamah* (Kepemimpinan politik keagamaan) merupakan kekuasaan absolut dan pembentukanya merupakan suatu keharusan demi terpeliharanya agama dan urusan dunia. Berkaitan dengan hal tersebut, negara memiliki peran aktif demi terealisasinya tujuan jasmani dan rohani (spiritual dan material). Didalam Islam,

⁴³ Haniyah Indayani, *Pengelolaan Keuangan Publik d Indonesia Ditinjau dari Perspektif Ekonomi Islam*, h. 25.

⁴⁴ M. Nazori Majid, *Pemikiran Ekonomi Islam Abu Yusuf Relevansinya Dengan Ekonomi Kekinian*, h. 213-214.

dapat terpenuhinya suatu pekerjaan dan kebutuhan masyarakat yaitu kewajiban kagamaan dan moral pemimpin. Berdirinya negara juga berkaitan dengan kesanggupan pemerintah mengumpulkan pemasukan negara serta mendistribusikannya untuk keperluan rakyat bersama.⁴⁵

C. Prinsip-Prinsip Tata Kelola Keuangan

Al- Mawardi menekankan bahwa dalam penerimaan dan pengeluaran negara harus di distribusikan untuk kepentingan masyarakat secara amanah dan adil, sesuai dengan amal ma'ruf nahi munkar untuk mencapai kebahagiaan dunia dan akhirat. Untuk mencapai kesejahteraan maka harus memiliki tingkat kesadaran moral ekonomi dan moral agama yang akan terwujud dalam aspek keadilan, agama yang ditaati, pemerintahan yang baik, visi bangsa(membangkitkan kembali jiwa manusia untuk mencapai kemakmuran) , keamanan dan kemakmuran masyarakat.

Di dalam buku Fatawa karangan Ibnu Thaimiyah beliau sangat mendukung perlunya penyusunan anggaran dan pengaturan yang keras terhadap keuangan. Ibnu Thaimiyad mengatakan bahwa “Penerimaan itu berada dalam jaminan kepala pemerintahan, harus diurus sebaik-baiknya,dalam usaha yang dibenarkan oleh Kitab Allah. Administrator harus diangkat, jika urusan itu belum ada yang menanganinya. Seorang inspector jenderal harus diangkat untuk mengawasi seluruh administrator dan kolektor, sesuai dengan kebutuhanya. Sese kali pengangkatan petugas menjadi urusan yang sangat penting dan merupakan kebutuhan yang penting pula jika ketiadaan petugas seperti itu, akan

⁴⁵ Lilik Rahmawati, *Ibid*, h. 441.

membuat seluruh penerimaan negara di belanjakan secara tidak semestinya. Sebab, jika pemenuhan kewajiban itu tergantung pada suatu hal yang lain, yang terakhir itu menjadi kewajiban (untuk diadakanya), sesekali kepala pemerintahan sendiri yang memegang portfolio sebagai inspektur jenderal jika pekerjaan itu sendiri tidak begitu luas dan ia sendiri mampu menangani urusan itu secara efektif'. Secara singkat menurut Ibnu Thaimiyah, penguasa bebas menentukan cara mengorganisasi administrasi keuangannya dan mengontrol barang-barang public, dengan cara belajar dari pengalamannya sendiri atau pengalaman orang lain. Yang lebih penting ia harus memilih person yang jujur dan mampu menangani urusan itu dengan sebaik-baiknya.

1) Kebijakan Pendapatan Ekonomi Islam

Imam Al-Mawardi menjelaskan beberapa sector-sektor penerimaan pemerintah, melalui zakat, fai, ghanimah, kharaj dan jizyah.

Secara umum ada kaidah-kaidah syar'iyah yang membatasi kebijakan pendapatan tersebut. Khaff berpendapat sedikitnya ada 3 prosedur yang harus dilakukan pemerintah Islam modern dalam pendapatan kebijakan fiskalnya dengan asumsi bahwa pemerintah tersebut sepakat dengan adanya kebijakan pungutan pajak (terlepas dari ikhtilaf ulama mengenai pajak).⁴⁶

- Kaidah syar'iyah yang berkaitan dengan pungutan zakat
- Kaidah-kaidah Syar'iyah yang berkaitan dengan hasil pendapatan yang berasal dari pemerintah.

⁴⁶ Mustafa Edwin Nasution, dkk, *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), h. 225.

- Kaidah Syar'iyah Yang Berkaitan Dengan Kebijakan Pajak

2) Kebijakan Belanja Ekonomi Islam

Dalam menentukan segala kebijakan yang berkaitan dengan keuangan public, negara tidak boleh seenaknya sendiri, tetapi harus memperhatikan kemaslahatan berbagai elemen masyarakat. Abu Yusuf dalam kitabnya *Al-Kharaj* menetapkan prinsip kemaslahatan dan prinsip menjauhkan kepentingan diri sendiri (*al-I'tibar al-khaos*) dari dana public. Keduanya mutlak diperlukan dalam pengelolaan dana public yang dikendalikan pemerintah dalam rangka meminimalkan resiko kebocoran dan penyelewengan penggunaannya.⁴⁷

Efektifitas dan efisiensi yaitu landasan utama dalam kebijakan (kepandaian) dalam pengeluaran pemerintah, didalam ajaran Islam di pandu oleh hukum-hukum agama dan penetapan skala prioritas. Chapra menjelaskan bahwa komitmen kepada etika dan moral dalam Islam dan maqashid (tujuan-tujuan untuk kemaslahatan umat Islam) harus diupayakan. Muqashid akan membantu terutama mengurangi kesimpangsiuran keputusan pada pengeluaran negara dengan menyampaikan kriteria untuk membangun prioritas.⁴⁸

Beberapa ciri kebijakan Fiskal di masa Rasulullah SAW yang terkait dengan prinsip pengeluaran, yaitu:

- Infrastruktur (prasarana) merupakan hal yang sangat penting

⁴⁷ Ikhwani A. Basri, *Ibid*, h. 31.

⁴⁸ Haniyah Indayani, *Ibid*, h. 47.

- Management yang baik
- Masa pemeribtahan Umar bin Abdul Aziz
- Penyusunan kerja Baitull Mall pusat dengan Daerah

D. Baitul Mal sebagai Tata Kelola Keuangan

1. Pengertian Baitul Mall

Baitul Mall berasal dari kata *bait* (rumah), dan *mall* (harta). Jadi arti harfiahnya adalah rumah untuk mengumpulkan dan menyimpan harta.⁴⁹ Adapun secara terminologis, sebagaimana uraian Abdul Qadim Zallum dalam kitabnya *Al Anwaal Fi Daulah Al-Khilafah*, Baitul Mal merupakan suatu lembaga atau pihak yang mempunyai tugas khusus menangani segala harta umat, baik berupa pendapatan maupun pengeluaran negara. Jadi setiap harta baik berupa tanah, bangunan, barang tambang, uang, komoditas perdagangan, maupun harta benda lainnya. Secara hukum, harta-harta itu, adalah hak Baitul Mal, baik yang sudah benar-benar masuk ke dalam tempat penyimpanan Baitul Mal maupun yang belum.⁵⁰ Dapat disimpulkan bahwa Baitul Mal adalah suatu lembaga yang digunakan untuk menghimpun dan mengeluarkan harta umat.

2. Kelembagaan Baitul Mal

Pada masa Rasulullah, setelah selesai perang Badar (2 H), Baitul Maal hanya sebagai pihak, belum berbentuk bangunan. Jika datang harta untuk negara Rasulullah di bantu para sahabat mencatat dan langsung membagikan kepada yang berhak. Sejak masa Rasulullah sudah dilakukan penyegeraan pembagian harta Baitul Maal. Semasa Rasulullah masih hidup, Masjid Nabawi digunakan

⁴⁹ Adiwarman A. Karim, *Ekonomi Makro Islami*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), h. 247.

⁵⁰ Haniyah Indayani, *Ibid*, h. 27.

sebagai kantor pusat negara sekaligus menjadi tempat tinggalnya dan baitul maal, akan tetapi binatang-binatang ternak tidak bisa di simpan di baitul mall, sesuai dengan alamnya yakni di tempat terbuka.⁵¹

Setelah Abu Bakar wafat dan ke khalifahan di teruskan oleh Umar bin Khatab (13-23 h/643-644 m), dalam kekhalifahan banyak kemajuan yang dialami oleh umat islam. Cikal bakal lembaga Baiutl mall yang telah di cetuskan dan difungsikan oleh Rasulullah SAW dan di teruskan oleh Abu Bakar ash Shiddiq, semakin dikembangkan fungsinya pada masa pemerintahan Khalifah Umar bin Khattab sehingga menjadi lembaga yang regular dan permanen. Pada tahun 16 H, bangunan lembaga baitul maal pertama kali didirikan dengan Madinah sebagai pusatnya. Khalifah Umar melakukan reorganisasi Baitul Maal dengan mendirikan Diwan Islam (di) yang pertama disebut dengan al-Diwan. Sebuah rumah khusus untuk menyimpan harta. Khalifah Umar juga mengangkat para penulisnya, menetapkan gaji-gaji dari harta Baitul Maal. Yang menarik, Baitul Mall memiliki cabang-cabang di setiap ibu kota Provinsi. Tiap cabang dan pusat memiliki buku induk yang mencatat segalanya.

Umar juga membuat ketentuan bahwa pihak eksekutif tidak boleh ikut campur dalam mengelola Baitul Maal. Di tingkat Provinsi, pejabat yang bertanggung jawab terhadap harta umat tidak bergantung pada gubernur dan mempunyai otoritas penuh dalam melaksanakan tugasnya serta bertanggung jawab kepada pemerintah pusat.⁵²

⁵¹ M. Nazori Majid, *Pemikiran Ekonomi Islam Abu Yusuf dan Relevansinya Dengan Ekonomi kekinian*, h. 182.

⁵² Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam Dari Masa Klasik Hingga Kontemporer*, h. 34.

3. Sumber pemasukan Baitul Mal

a. Sumber pemasukan Baitul mal

Imam Al-Mawardi menjelaskan sumber pemasukan Baitul Mal menjadi 5 kelompok yakni petugas sedekah (zakat), ghanimah dan fay dan pajak dan jizyah.

1) Zakat

Imam Al-Mawardi menjelaskan bahwa sedekah adalah zakat dan zakat adalah sedekah. Keduanya memang berbeda nama, akan tetapi keduanya memiliki substansi yang sama. Tidak ada hak pada harta orang muslim selain sedekah (zakat). Rasulullah Shallallahu Alaihi wa Sallam bersabda

لَيْسَ فِي الْمَالِ حَقٌّ سِوَى الزَّكَاةِ

“Tidak ada hak pada harta kecuali zakat”. (Diriwayatkan Ibnu Majah).

Zakat diwajibkan pada kekayaan yang ditujukan untuk diinvestasikan; harta tersebut berkembang dengan sendirinya atau di produksi, untuk membersihkan yang mempunyai harta tersebut serta bisa menolong orang-orang yang berkewajiban untuk menerimanya.

Ada 2 harta wajib untuk dizakati : *Pertama*, kekayaan/harta yang dapat dilihat yakni tanaman, buah-buahan serta hewan ternak. *Kedua*,

kekayaan/harta yang tidak tampak (harta/kekayaan yang bisa disembunyikan contohnya emas, perak, dan barang dagangan).⁵³

Amil tidak memiliki wewenang pada harta yang tidak tampak, dan pemiliknyalah yang lebih berwenang dalam pengeluaran zakat daripada amil, terkecuali apabila yang memiliki zakat tersebut menyerahkan zakat hartanya pada amil zakat dengan kehendaknya sendiri, lalu ia mengambilnya. Dengan memberikan kekayaan zakat tersebut kemudian dibagikan kepada yang berhak mendapatkannya, dan amil turut membantu yang memiliki harta tersebut (empunya). Jadi otoritas amil itu hanya pada harta yang terlihat. Ia berhak memerintahkan pemiliknya menyerahkan kepadanya.⁵⁴

Jika petugas sedekah (zakat) tersebut orang adil, maka ada dua pendapat;

- I. Bahwa perintah petugas sedekah (zakat) kepada orang terkena wajib sedekah (zakat) adalah perintah wajib. Artinya mereka tidak boleh bertindak sendiri dalam mengeluarkan sedekah (zakatnya) dan tidak sah jika mereka mengeluarkan sendiri.
- II. Perintah petugas sedekah (zakat) adalah perintah sunnah untuk menimbulkan rasa patuh orang yang terkena wajib zakat kepadanya. Jika orang terkena wajib sedekah (zakat) bertindak sendiri dalam mengeluarkan zakatnya, itu sudah cukup.

⁵³ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 201.

⁵⁴ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 201-202.

Menurut kedua petugas sedekah (zakat) diatas, petugas sedekah (zakat) berhak memerangi orang –orang yang menolak membayar sedekah (zakat) sebagaimana Abu Bakar memerangi orang-orang yang menolak membayar zakat, karena penolakan mereka membayar zakat berarti menolak taat kepada pihak yang berwenang dan dengan sikapnya seperti itu mereka menjadi kelompok pemberontak. Abu Hanifah Rahimahullah tidak setuju kalau petugas zakat memerangi orang-orang yang menolak membayar zakat, jika mereka sudah bertindak sendiri dalam mengeluarkan zakat hartanya.

Syarat-syarat yang harus dimiliki petugas zakat, ialah merdeka (bukan budak), Muslim, Adil, mengetahui hukum-hukum zakat jika ia pejabat menteri tafwidzi (plenipotentiary), Jika ia pejabat menteri tahfidz (pelaksana) yang diangkat imam untuk menarik zakat tertentu, maka dibenarkan kalau ia tidak mempunyai pengetahuan tentang hukum-hukum zakat.

Orang yang haram menerima zakat , yaitu sanak kerabat Rasulluloh Shallallahu wa Sallam. Mereka diperbolehkan diangkat sebagai petugas sedekah. Gaji mereka tidak diambil dari harta zakat, namun dari jatah kemaslahatan umum.

Penyaluran zakat terhadap para mustahik (penerima) nya, maka para penerima zakat yang dimaksud yakni mereka namanya dijelaskan Allah Ta'ala didalam kitab-Nya.

إِنَّمَا الصَّدَقَتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَمِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمَوْلَةَ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَرَمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ

“Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang –orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para muallaf yang dibujuk hatinya untuk memerdekakan budak, orang-orang yang berhutang untuk jalan Allah dan orang-orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai sesuatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha Mengetahui Lagi Maha bijaksana”. (Q.S. At-Taubah, ayat 60).⁵⁵

2) Fai dan Ghanimah

Ghanimah dan fai adalah harta yang di dapatkan kaum Muslimin dari kaum musrikin atau mereka menjadi penyebab perolehan harta tersebut.

Hukum kedua jenis harta tersebut berbeda. Keduanya juga berbeda dengan harta zakat dalam empat aspek;

- a) Zakat diterima/diambil dari umat Islam untuk membersihkannya, sementara ghanimah dan fai ambil pada orang-orang kafir untuk menghukum mereka.
- b) Distribusi zakat sudah dipastikan didalam nash Al-Qur'an sehingga Imam (Khalifah) tidak boleh berijtihad di dalamnya, sedangkan distribusi ghanimah dan fai diserahkan sepenuhnya kepada ijtihad ulama.
- c) Muzzaki (pembayar zakat), diperbolehkan bertindak sendiri dalam distribusi zakatnya, sedang pemilik ghanimah dan fai kepada penerimanya, sehingga pihak yang berwenang yang mengelola pendistribusianya.
- d) Distribusi keduanya berbeda

⁵⁵ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 201-224.

Ghanimah dan fai memiliki dua kesamaan dan dua perbedaan. Dua kesamaan diantara keduanya adalah, keduanya di dapatkan dari orang-orang kafir dan alokasi seperlima keduanya sama.

Sedangkan dua perbedaan diantaranya yaitu sebagai berikut; *Pertama*, fai diambil dengan sukarela, sedangkan ghanimah diambil secara paksa. *Kedua*, Alokasi empat perlima fai berbeda dengan alokasi empat perlima harta ghanimah.

Nash Al-Qur'an tentang seperlima fai. Allah SWT berfirman,

مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ
وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولُهُ بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ ۚ وَمَا أَتَاكُمْ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ
عَنْهُ فَانْتَهُوا ۚ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۚ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ

“Apa saja harta rampasan (fai) yang diberikan kepada Allah kepada Rasul-Nya yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang dalam perjalanan. (Q.S Al-Hasyr ayat 7).

a. Fai

Seperlima dari harta fai di distribusikan kepada pihak penerima secara merata.

- a) Penerima fai pertama adalah Rasulullah SAW ketika beliau masih hidup. Beliau menggunakan jatahnya untuk kepentingan bdirinya sendiri, keluarganya, kepentingan pribadinya, dan kepentingan kaum Muslimin. Akan tetapi setelah beliau meninggal jatah harta fai digunakan untuk kepentingan kaum Muslimin seperti gaji tentara, penyiapan kuda perang, pembelian senjata, pembangunan banteng-benteng dan jembatan-jembatan,

gaji para hakim, para Imam, kepentingan-kepentingan umum kaum Muslimin yang lain.

- b) Penerima fai kedua sanak kerabat Rasul. Abu Hanifah berpendapat “kepemilikan/hak mereka terhadap harta fai sekarang tidak ada”. Menurut Imam Syafi’i “ Hak mereka atas fai masih ada “. keluarga tersebut yaitu Bani Hasyim, juga Bani Abdul Muthalib yang duanya yaitu anak dari keturunan Abdul Manaf. Orang-orang Quraisy selain mereka tidak mempunyai hak atas fai. Fai ini dibagi rata kepada anak-anak kecil mereka, orang-orang dewasa mereka, orang-orang kaya mereka, dan orang-orang miskin mereka. Orang-orang laki dari mereka mendapatkan bagian dua kali lipat dari bagian wanita (seperti dalam warisan), karena mereka diberi jatah tersebut atas nama sanak kerabat. Mantan budak dan cucu-cucu dari anak perempuan mereka tidak mempunyai hak atas fai. Jika salah seorang dari mereka meninggal dunia sebelum mendapatkan jatahnya, dan fai tersebut belum dibagi, maka jatahnya menjadi milik ahli warisnya.
- c) Penerima dari harta fai yang ketiga yaitu anak-anak yatim yang berasal dari orang-orang miskin. Yang disebut dengan anak yatim yaitu anak yang di tinggal wafat ayahnya ketika masih kecil. Tidak ada perbedaan pada hal ini anak laki-laki dan anak perempuan sama saja. Apabila keduanya remaja(puber), maka tidak dikatakan anak yatim lagi keduanya. Rasulullah Saw bersabda,

لَا يُتَمَّ بَعْدَ احْتِلَامٍ

“Tidak dikatakan yatim setelah anak bermimpi (baligh)”. (Diriwayatkan Abu Daud).

- d) Harta fai yang keempat diterima oleh orang-orang miskin. Mereka merupakan individu- Individu penerima fai yang tidak mempunyai sesuatu untuk mencukupi kebutuhannya, karena orang-orang miskin dari kalangan penerima fai berbeda dengan orang-orang miskin dari kalangan penerima zakat.
- e) Yang kelima yaitu ibnu sabil, merupakan orang-orang yang menerima fai yang tidak memiliki sesuatu yang dibawa untuk perjalanannya.

Mengenai empat perlina dari harta fai yang lain, ada dua pendapat yaitu:

- a) Empat perlina dari harta fai yang pertama menjadi milik para tentara. Selain tentara tidak memiliki hak didalamnya karena itulah gaji mereka.
- b) Empat perlina dari harta fai digunakan untuk kepentingan umum umat Islam seperti gaji para tentara, dan kepemtingan yang tidak bisa dihindari olehumat Islam.⁵⁶

Fai tidak boleh di distribusikan kepada penerima zakat, atau harta zakat tidak boleh di distribusikan kepada penerima fai. Masing-masing dari keduanya mendapatkanbagianya dari sumbernya masing-masing.

Pihak penerima zakat adalah orang yang tidak berhijrah, dan tidak ikut terlibat perang membela kaum muslimin, dan wilayah negara Islam. Sedang

⁵⁶ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 227.

penerima fai adalah mereka yang berhijrah, terlibat dalam pembelaan wilayah negara, mempertahankan tanah suci, dan berperang melawan musuh.

Tugas petugas Fai ada 3 yaitu:

- ❖ Orang yang bertugas (petugas fai) menentukan jumlah fai dan juga menentukan distribusinya pada yang memperolehnya. Tugasnya Bahwa sama seperti tuga & jizyah. Diantara syarat/ketentuan yang mesti dimiliki oleh petugas fai yaitu merdeka, orang muslim, sanggup berijtihad dalam hokum-hukum agama, mahir mengenai perhitungan serta pengukuran.
- ❖ Tugas umum dari petugas fai yaitu mengambil keseluruhan harta fai yang sudah di tetapkan. Persyaratan wajib petugas fai yaitu orang Muslim , merdeka, ahli tentang hitungan, mahir mengenai pengukuran. Tidak di syaratkan berilmu serta berijtihad, dikarenakan hanya memiliki hak/wewenang mengambil apa yang telah diputuskan pihak lain.
- ❖ Tugas khusus nya yaitu kepada satu macam fai. Apabila jabatannya mengharuskan menyampaikan mandate ke orang lain, maka syaratnya harus orang muslim, merdeka, ahli tentang hitungan, juga ahli tentang pengukuran.⁵⁷

b. Ghanimah

⁵⁷ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 231-232.

Ghanimah merupakan cabang dari fai dan itulah yang menjadikan hokum-hukumnya menjadi luas. Ghanimah didalamnya terdapat bahasan yang mencangkup tawanan perang, sandera, lahan tanah dan harta.⁵⁸

وَاعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ إِن كُنْتُمْ أَمْنْتُمْ بِاللَّهِ وَمَا أُنْزِلْنَا عَلَىٰ عَبْدِنَا يَوْمَ الْفُرْقَانِ يَوْمَ التَّفَاقُ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

Artinya: “ ketahuilah, sesungguhnya apa saja yang dapat kamu peroleh dari rampasan perang, maka sesungguhnya seperlima untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak yatim, orang-orang miskin dan ibnu sabil, jika kamu beriman kepada Allah dan kepada apa yang kami turunkan kepada hamba kami (Muhammad) di hari furqaan, yaitu dihari bertemunya dua pasukan. Dan Allah maha kuasa atas segala sesuatu”.

Yang dimaksud dengan tawanana perang yaitu para lelaki kafir yang terlibat perang, lalu kaum muslimin berhasil menangkap mereka hidup-hidup.

Sandera merupakan perempuan dan anak-anak. Apabila mereka keturunan dari ahli Kitab, mereka dilarang di bunuh, Rasullulah SAW tidak memperbolehkan membunuh wanita serta anak-anak. Kalau tidak ada tebusan mereka menjadi budak/jongos dan di bagikan berbarengan dengan rampasan perang yang lain.

Tanah garapann yang wewenangny dimiliki kaum Muslimin, Apabila umat muslim sukses menguasai lahan tanah, Jadi lahan tersebut terbagi menjadi tiga bagian. (1) lahan tanah yang dikuasai umat muslim dengan paksa dan kekerasan, sehingga orang- orang kafir meninggalkanya bisa pada saat pmbunuhan, penyandraan maupun pengusiran. (2) lahan tanah yang dikuasai kaum muslimin dengan damai, sebab orang-orang kafir meninggalkanya karena

⁵⁸ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 232-233

ketakutan. (3), kaum muslimin menguasai lahan tanah tersebut secara damai dengan ketentuan lahan tanah tersebut tetap mereka miliki, namun mereka membayar pajaknya.⁵⁹

3) Pajak dan Jizyah

Pajak dan jizyah adalah hak yang diberikan kepada Allah SWT kepada kaum Muslimin dari orang-orang musyrik. Keduanya mempunyai tiga kesamaan dan tiga perbedaan.

Ada 3 macam kesamaan pajak & jizyah yakni:

- Di didapatkan melalui orang musrik atas penghinaan menurut mereka.
- Mereka merupakan harta fai yang pendistribusianya juga kepada penerima fai.
- wajib ditunggu selama 1 tahun maka sbelum satu tahun tidak boleh dimiliki.

Adapun letak perbedaanya adalah:

- Jizyah bersumber pada nash (Dalil), sedangkan pajak berdsarkan ijtihaad.
- Perhitungan minimal jizyah dipastikan oleh syariat sedangkan maksimalnya ditetapkan oleh ijtihaad. Sedangkan jumlah minimal serta maksimal pajak ditentukan ijtihaad.

⁵⁹ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 243-251.

- Jizyah hanya diambil dari orang kafir apabila ia tetap bertahan pada kekafirannya dan gugur jika ia masuk Islam. Sedang pajak ia harus tetap dibayar karena pajak berstatus kafir dan Muslim.⁶⁰

a) Jizyah

Jizyah diperuntukan kepada setiap kepala. Jizyah diambil dari kata *jaza'* (imbalan) sbagai ganjaran atas kekafirannya, sebab jizyah itu diambil dari mereka yang kondisinya itu dalam keadaan hina, serta sebagi imbalan atas jaminan keamanan yang kita berikan kepada mereka, dikarenakan jizyah tersebut dipungut dari mereka dengan cara yang mudah.⁶¹

Dasar normative jizyah adalah firman Allah SWT.

قَاتِلُوا الَّذِينَ لَا يُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَا بِالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَا يُحَرِّمُونَ مَا حَرَّمَ اللَّهُ وَرَسُولُهُ وَلَا يَدِينُونَ
دِينَ الْحَقِّ مِنَ الَّذِينَ أُوتُوا الْكِتَابَ حَتَّى يُعْطُوا الْجِزْيَةَ عَنْ يَدٍ وَهُمْ صَاغِرُونَ

“Perangilah orang-orang yang tidak beriman kepada Allah dan tidak beriman kepada hari kemudian dan mereka tidak mengharamkan apa yang telah diharamkan oleh Allah dan Rasul-Nya dan tidak beragama dengan agama yang benar (agama Allah), (yaitu orang-orang) yang diberikan Al-Kitab kepada mereka sampai mereka membayar jizyah dengan patuh sedang mereka dalam keadaan tunduk”. (At-Taubah Ayat 29).

⁶⁰ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 252

⁶¹ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 253

Syarat-syarat penentuan jizyah ada dua yaitu, syarat wajib dan syarat sunnah. Ketentuan syarat yang sifatnya wajib memiliki point yang sama dengan ketentuan yang sifatnya sunnah, yakni memiliki 6 point.

Ketentuan syarat wajib ada 6 point yaitu:

- Mereka dilarang menyebut Kitabullah dengan maksud melecehkan dan mengubahnya.
- Mereka di larang menyebut Rasullulah SAW dengan maksud mendustakan dan merendahnya.
- Mereka tidak boleh menyebut agama Islam dengan tujuan menghina.
- Mereka tidak diperbolehkan menuduh wanita Muslimah berzina.
- Mereka dilarang menyiksa orang Muslim dikarenakan agamanya, merampas hartanya serta mengganggu agamanya.
- Mereka dilarang menolong negara kafirdan bekerjasama dengan orang kaya mereka.⁶²

Kepastian syarat sunah ada 6 yaitu:

- ❖ Merubah keadaan/ciri khusus mereka melalui baju ghiyar (pakaian khusus orang-orang kafir dzimmi) dan mengencangkan ikat pinggang.
- ❖ Mereka tidak boleh meninggikan bangunanya diatas bangunan kaum Muslimin. Bangunan mereka harus lebih rendah atau maksimal sejajar dengan bngunan kaum Muslimin.

⁶² Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 258

- ❖ Mereka dilarang untuk mendengarkan suara-suara ritualnya, bunyi bacaan kitab mereka, juga disebutkan mereka tentang Uzair atau Al-Masih Isa bin Maryam.
- ❖ Mereka diharamkan mengonsumsi minuman keras baik dalam keadaan terbuka maupun tertutup pada kaum Muslimin, dan tidak boleh menunjukkan salib dan juga babi mereka.
- ❖ Mereka diharuskan untuk merahasiakan orang wafat mereka dan tidak menangisnya dengan terlalu keras.
- ❖ Mereka tidak diperbolehkan menunggangi kuda, tetapi mereka tidak dilarang menaiki bighal (pranakan kuda dengan keledai), &keledai.⁶³

b) Al- kharaj (Pajak)

Ada dua pensfsiran tentang firman ALLAH SWT “*am tas’ aluhum kharjan*”. *Pertama*, kata kharaj artinya upah. *Kedua*, kata kharaj artinya manfaat. Kata kharaj (pajak) dalam bahasa arab adalah kata lain dari sewa dan hasil.

Pajak merupakan uang yang dikenakan terhadap tanah dan termasuk hak-hak yang harus ditunaikan. Keterangan pajak di dalam Al-Qur’an berbeda dengan keterangan tentang jizyah. Oleh karena itu, penanganan pajak diserahkan sepenuhnya kepada ijtihad. Allah SWT berfirman,

أَمْ نَسْأَلُهُمْ خَرْجًا فَخَرَّاجُ رَبِّكَ خَيْرٌ وَهُوَ خَيْرُ الرَّازِقِينَ

⁶³ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 258

“Atau kamu meminta upah kepada mereka ? maka upah dari Tuhanmu adalah lebih baik.” (Al-Mukminum Ayat 72).

Tanah pajak berbeda dengan tanah zakat dalam hal kepemilikan dan hukum. Semua tanah itu terbagi menjadi 4 bagian;

- Tanah dari awal yang sudah dihidupkan kaum Muslim. Maka status tanah itu merupakan tanah zakat, jika tanahnya semacam itu dilarang untuk dipungut pajaknya.
- Apabila pemilik tanah tersebut masuk Islam. Dia bewenang memiliki tanah tersebut. Menurut Imam Syafi'i, tanah seperti itu merupakan jenis tanah zakat, jadi tanah tersebut tidak boleh dikenakan pajak.
- Tanah yang didapatkan dari orang-orang musyrik dengan jalan kekerasan senjata. Menurut Imam Syafi'i “ tanah tersebut adalah ghanimah yang dibagikan kepada penerimanyadan menjadi tanah zakat yang tidak terkena kewajiban bayar pajak”.
- Tanah yang didapatkan dari orang-orang musyrik dengan jalan damai. Tanah ini adalah tanah khusus dan dikenakan pajak terhadapnya.⁶⁴

Syarat yang harus dimiliki oleh petugas pajak yaitu merdeka, amanah dan mempunyai kemampuan. Perbedaan tugasnya ditentukan oleh status dirinya. Jika ia diangkat untuk menentukan tarif pajak, jabatannya sah kendati ia orang yang

⁶⁴ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 262

faqih dan memiliki syarat-syarat mujtahid. Jika ia diangkat untuk menarik pajak, jabatannya sah kendati ia bukan orang yang faqih dan mujtahid.⁶⁵

Al-Mawardi mengklasifikasikan 3 jenis tanah untuk menentukan tariff pajak:

- ✓ Karakteristik tanah / tingkat kesuburan tanah
- ✓ Jenis tanaman

Setiap instrument mempunyai ciri khasnya masing-masing. Dalam pemungutannya (pemasukan negara) ataupun penggunaannya (pos pengeluaran negara). Kedisiplinan pengelolaan dana melalui instrument tata kelola keuangan dirasa lumayan menonjol. Ini menunjukkan bahwa perekonomian didalam Islam memperhatikan begitu ditanggung keselamatan dan keamanannya serta terjaganya semua kebutuhan pokok individual beserta kolektifnya yang dengan otomatis bisa memelihara kesetabilan sosial umat Islam. Sampai pada kondisi tersebut secara individudan bersama bisa menjalankan kewajiban kepada hamba Allah SWT yakni beribadah dengan baik juga melakukannya dengan maksimal. Karakteristik ini tanpa disadari meneguhkan/menguatkan opin yaitu setiap instrument tata kelola keuangan memiliki sasaran tembaaknya masing-masing dalam perekonomian Islam.⁶⁶

Secara singkat kebijakan belanja publik dalam Islam dapat dilihat dalam table berikut ini:

⁶⁵ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 270.

⁶⁶ Ali sakti, *Analisis Teoritis Ekonomi Islam Jawaan atas Kekacauan Ekonomi Modern*, (Jakarta: Aqsha Publishing, 2007), h. 208-210.

Tabel 1.1 Kebijakan belanja publik

| Penerimaan | Pengeluaran/peruntukan |
|----------------|--|
| Zakat | Fakir, Miskin, Ibnu Sabil, Fisabilillah, Gharimin, Budak, Muallaf, Amil. |
| Fai 1/5 | Allah, Rasul, kerabat Rasul, Anak Yatim, Miskin, Ibnu Sabil. |
| Fai 4/5 | Gaji tentara, dan kepentingan umum |
| Ghanimah 1/5 | Allah, Rasul, Kerabat Rasul, Anak Yatim, Miskin, Ibnu Sabil |
| Ghanimah 4/5 | Mujahidin (tentara) |
| Pajak (kharaj) | Seluruh masyarakat, untuk kesejahteraan sosial (tergantung prioritas negara) |
| Jizyah | Tergantung prioritas negara (pendidikan, penelitian dll. |

Sumber: Imam Al- Mawardi, *Ibid*, h. 201-270.

Sarana (instrument) fiskal Islam mempunyai karakteristik yang cukup istimewa, berlainan dengan pajak konvensional. Instrument fiskal dalam Islam berhubungan dengan pemakaian maupun penggunaan & fungsi/kedudukan negara yang sudah ditetapkan secara syariat. Karakteristik pajak serta tunjangan sosial yang ada di sistem konvensional tidak sama dengan tata cara (mekanisme) pada zakat. Penanggung keselamatan (jaminan) dalam mekanisme zakat adalah prioritas pokok dalam suatu kebijakan ekonomi. Berbeda dengan konvensional

tunjangan sosial sungguh bergantung pada pemasukan pajak, saat harta pajak dirasa kurang mencukupi kebutuhan, maka tunjangan tersebut bukan dijadikan sebagai prioritas utama.⁶⁷

E. Pemerintah Islam

1. Pengertian Pemerintah Islam

Pemerintah merupakan suatu wadah atau organisasi yang mempunyai kekuasaan dan lembaga yang mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat. Pemerintah juga mempunyai kekuasaan untuk membuat dan menetapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu.⁶⁸ Menurut Al-Mawardi Islam adalah akidah yang aplikatif yaitu akidah yang menghasilkan nizam yang integral dan universal. Sistem yang mengatur hubungan individu dengan penciptanya serta mengatur hubungan individu dengan sesamanya dalam bentuk ibadah muamalah. Dengan singkatnya Islam adalah akidah yang menghasilkan syariat.⁶⁹ Dapat disimpulkan bahwa pemerintah Islam yaitu suatu pemerintahan yang di dalam setiap perilakunya didasarkan pada ajaran agama Islam yang bersumber pada Al-Qur'an dan Hadis. Menurut Hasan Al-Bana yang dikutip oleh Muhammad Abdul Qadir Abu Faris, pemeritahan Islam merupakan pemerintah yang terdiri dari pejabat- pejabat pemerintah yang beragama Islam dan tidak melakukan kemaksiatan, melaksanakan hukum-hukum dan ajaran agama Islam.⁷⁰

Menurut Al-Mawardi Negara adalah suatu alat atau sarana yang digunakan untuk

⁶⁷ Ali Sakti, *Ibid*, h. 220.

⁶⁸ Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2006), h. 22.

⁶⁹ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. Viii.

⁷⁰ Muhammad Abdul Qadir Abu Faris, *Fiqh Politik Hasan Al-Bana*, Terj Odie al-Faeda, (Solo: Media Insani, 2003), h. 39.

menciptakan dan memelihara kemaslahatan umat. Karena Islam sudah menjadi sebuah Idiologi politik bagi masyarakat dalam kerangka yang lebih konkret bahwa Islam memerintahkan kaum Muslimin untuk menegakan Negara dan menerapkan aturan-aturan berdasarkan hukum-hukum Islam. Berbagai permasalahan mengenai politik, ekonomi, perdana, perdata, sipil, militer diatur dengan sangat jelas oleh Islam, hal ini membuktikan bahwa Islam merupakan sistem bagi suatu negara dan pemerintahan, serta untuk mengatur masyarakat-masyarakat dan individu-individu.

Roger F. Soltau merumuskan definisi bentuk negara dalam persektif Islam, beliau melihat bahwa negara merupakan sarana atau alat untuk mengimplementasikan kehendak dan cita-cita warga negaranya, karena tujuan setiap negara adalah mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat.⁷¹ Adanya persoalan bersama itu menunjukkan bahwa manusia merupakan makhluk sosial yang saling bekerja sama dan membantu satu sama lain. Bagi Al-Mawardi, Allah menciptakan manusia sebagai makhluk yang memiliki kelemahan, yaitu tidak mampu memenuhi kebutuhannya sendiri tanpa bantuan dari pihak lain, sehingga mendorong manusia untuk saling membantu dan bersatu, juga agar manusia tidak sombong dan arogan.⁷² Kelemahan ini mendorong manusia untuk hidup berkelompok, bersatu, saling membantu dan berusaha, sehingga akhirnya akan mendorong manusia untuk membentuk suatu negara. Artinya lahirnya sebuah negara berawal dari keinginan manusia untuk mempertemukan kebutuhan-kebutuhan umum mereka, dan juga berasal dari

⁷¹ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2003), h. 39.

⁷² Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara*, h. 60.

tuntutan akal sehat mereka yang memberi inspirasi untuk hidup saling membantu dan mengelola kelompoknya.⁷³

Tidak secara serta merta Al-Mawardi mendefinisikan negara Islam secara rinci, namun menurut beliau bentuk sebuah negara adalah *Khilafah*. Pemikiran ini dipengaruhi bahwa Al-Mawardi hidup dalam sistem pemerintahan *Khilafah* yang berlaku pada saat itu. Al-Mawardi menganggap bahwa *khilafah* mendekati sistem demokrasi tidak langsung. Hal ini bisa dilihat dari pengangkatan khalifah atau imam, kriteria-kriteria atau syarat menjadi khalifah, dan tata cara pemilihannya.

Menurut Al-Mawardi, sebuah negara membutuhkan enam sendi utama untuk berdiri; *Pertama*, menjadikan agama sebagai pedoman. Agama diperlukan sebagai pengendali hawa nafsu dan pembimbing hati nurani manusia. Agama merupakan fondasi yang kokoh untuk menciptakan kesejahteraan dan ketenangan negara. *Kedua*, Pemimpin yang bijak dan memiliki otoritas yang melekat dalam dirinya dengan kekuasaannya. Dengan kriteria ini seorang pemimpin dapat mengompromikan beberapa aspirasi yang berbeda, sehingga dapat membangun negara mencapai tujuan. *Ketiga*, Keadilan yang menyeluruh yang denganya akan tercipta kedamaian, kerukunaan, rasa hormat, ketaatan pada pemimpin, dan meningkatkan gairah rakyat untuk berprestasi. Keadilan itu bermula dari sikap adil terhadap diri sendiri, kemudian terhadap orang lain. Keadilan kepada orang lain dapat diklasifikasikan dalam tiga kategori, yaitu: 1) adil kepada bawahan subordinat), seperti keadilan kepala negara kepada wakil atau jabatan eksekutif

⁷³ Munawir Sjadzali, *Islam dan Sistem Pemerintahan*, (Jakarta: INIS, 1991), h. 43.

bawahanya, 2) adil kepada atasan (superior), yaitu keadilan yang dilakukan oleh rakyat kepada kepala negara, untuk patuh, loyal, dan siap membantu negara, dan 3) adil kepada sejawat (peer), yaitu keadilan kepada orang yang setara, dengan cara menghormati sikap mereka, tidak memalukan dan menyerangnya.⁷⁴

Keempat, Keamanan semesta, yang akan memberikan kedamaian batin (inner peace) kepada rakyat, dan pada akhirnya mendorong rakyat berinisiatif dan kreatif dalam membangun negara. *Kelima*, Kesuburan tanah, air yang berkesinambungan, yang akan menguatkan inisiatif rakyat untuk menyediakan kebutuhan pangan dan kebutuhan ekonomis lainnya sehingga konflik antar penduduk dapat dikurangi dan teratasi. *Keenam*, harapan bertahan dan mengembangkan kehidupan. Kehidupan manusia melahirkan generasi-generasi masa depan. Generasi sekarang harus mempersiapkan sarana dan prasarana, struktur dan infrastruktur bagi generasi mendatang. Orang yang tidak mempunyai harapan bertahan maka ia tidak mempunyai semangat dan usaha untuk hidup mapan.⁷⁵

Enam sendi diatas di harapkan bahwa negara benar-benar mengupayakan segala cara untuk menjaga persatuan umat dan saling tolong-menolong sesama mereka, memperbanyak sarana kehidupan yang baik bagi setiap warga, sehingga seluruh rakyat dapat menjadi laksana bangunan yang kokoh. Pada waktu yang sama memikul kewajiban dan memperoleh hak tanpa adanya

⁷⁴ Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, Cet. 4, 1999), h. 227.

⁷⁵ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara*, *Ibid*, h. 62.

perbedaan antara penguasa dan rakyat, antara yang kuat dan yang lemah, dan antara kawan dan lawan.⁷⁶

Dari sendi pertama diatas, diketahui bahwa dalam konsep negara Al-Mawardi mengatkan bahwa posisi agama sangatlah penting. Sebagaimana diketahui , terdapat dua corak pemikiran yang keduanya bersebrangan antara satu dengan yang lain terkait negara dan agama (Islam). Sebagaian pemikir menganggap bahwa Islam dan Negara merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, sedangkan yang lain berpendapat bahwa keduanya harus dipisahkan.⁷⁷ Al-Mawardi mengatakan,” Agama dan Negara tidak boleh dipisahkan, Kekuasaan dengan dibarengi agama akan kekal, dan agama di barengi dengan kekuasaan akan kuat”. Pada bagian dari karyanya yang terkenal Al-Ahkam As-Sulthaniyyah, Al-Mawardi menegaskan bahwa kepemimpinan negara merupakan instrument untuk meneruskan misi kenabian guna memlihara agama dan mengatur dunia. Pemeliharaan agama dan pengaturan dunia merupakan dua jenis aktivitas yang berbeda, namun berhubungan secara simbiotis. Keduanya merupakan dua dimensi dari misi kenabian.⁷⁸ Allah SWT mengangkat untuk umatnya seorang pemimpin pengganti khalifah Nabi SAW, untuk mengamankan negara disertai dengan mandate politik. Dengan begitu, seorang khalifah atau imam adalah pemimpin agama disuatu pihak dan menjadi pemimpin politik di pihak lainnya. Al-Mawardi tidak mendikotomi antara pemimpin politik dan pemimpin agama, menurutnya

⁷⁶ Dr. Ali Abdul Mut'I Muhammad, *Ibid*, h. 366-369.

⁷⁷ Anton Minardi, *Konsep Negara dan Gerakan Baru Islam*, (Bandung: Prisma Press, 2008), h. 54-55.

⁷⁸ Rashda Diana, “Al-Mawardi dan Konsep Kenegaraan dalam Islam”, *Tsaqafah*, Vol. 13. No. 1 (Ponorogo: Universitas Darussalam Gontor), h. 166.

negara merupakan lembaga-lembaga politik dengan sanksi-sanksi keagamaan. Sejarah juga telah menunjukkan bahwa Nabi SAW ketika memimpin negara Madinah, selain sebagai pembawa ajaran Allah juga sebagai pemimpin negara.

Al-Mawardi menyebutkan bahwa syariat (agama), mempunyai posisi sentral sebagai sumber legitimasi terhadap realitas politik. Dalam ungkapan lain, Al-Mawardi mencoba mengkombinasikan realitas politik dengan idealitas politik seperti diisyaratkan oleh agama, dan menjadikan agama sebagai alat justifikasi kepantasan atau kepatutan politik. Dengan demikian, Al-Mawardi sebenarnya mengenalkan sebuah pendekatan pragmatis dalam menyelesaikan persoalan politik ketika dihadapkan dengan prinsip-prinsip agama.

Berbicara tentang kepemimpinan Al-Mawardi sangat memperhatikan secara serius karena bagi Al-Mawardi kepemimpinana adalah cerminan dan kunci kesejahteraan masyarakat. Imamah atau khalifah di proyeksikan untuk mengambil alih peran kenabian dalam menjaga agama dan mengatur dunia. Pemberian jabatan imam (kepemimpinana) kepada orang yang mampu menjalankan tugas diatas pada umat adalah wajib berdasarkan ijma' (konsensus ulama).⁷⁹ Pandangan ini didasarkan atas realitas sejarah khulafaur Rasyidin dan khalifah-khalifah sesudah mereka, baik dari Bani Umayyah maupun dari Bani Abbas. Pandangan ini juga sejalan dengan usul fiqih yang menyatakan bahwa suatu kewajiban itu tidak sempurna kecuali melalui sarana atau alat, maka sarana atau alat itu juga wajib hukumnya, juga kaidah perintah mengerjakan sesuatu berarti juga perintah untuk

⁷⁹ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 1.

mengerjakan hal-hal yang berhubungan denganya. Sarana atau alat untuk menegakan imamah adalah negara, sehingga pendirian negara juga wajib.⁸⁰

Al-Mawardi merupakan pemikir politik pertama yang menjelaskan mekanisme pengangkatan kepala negara dan pemecatanya dengan baik. Al-Mawardi berpendapat bahwa pemilihan kepala negara harus ada dua unsur, yaitu Ahl al Ikhtiyar atau orang yang berhak untuk memilih, dan Ahl al- Imamah atau orang yang berhak dipilih untuk menjadi kepala negara. Orang yang berhak di calonkan sebagai kepala negara (Ahl al- Imamah) harus memiliki tujuh syarat yaitu: 1. Adil dengan syarat-syarat yang universal; 2. Mempunyai ilmu untuk melakukan ijtihad dalam menghadapi persoalan- persoalan dan hukum; 3. Sehat inderawi (telinga, mata dan mulut) yang denganya ia mampu menangani langsung permasalahan yang telah di ketahui; 4. Sehat oragan tubuh, tidak cacat sehingga tidak menghalangi untuk bertindak dengan sempurna dan cepat; 5. Pandai dalam mengendalikan urusan rakyat dan kemaslahatan umum; 6.berani dan tegas membela rakyat dan menghadapi musuh; 7.keturunan quraisy. Sedangkan Ahl al- Ihtiyar harus mempunyai tiga syarat yaitu: 1. Adil; 2. Mempunyai ilmu sehingga tahu siapa yang berhak dan pantas untuk memangku jabatan kepala negara dengan syarat-syaratnya; 3. Memiliki wawasan dan sikap bijaksana yang membuatnya mampu memilih siapa yang paling tepat memangku jabatan kepala negara dan siapa yang paling mampu dan pandai dalam membuat kebijakan yang dapat mewujudkan kemaslahatan umat. Al- Mawardi berpendapat bahwa suksesi kepala

⁸⁰ Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, *Pemikiran Politik Islam dari Masa Klasik Hingga Indonesia Kontemporer*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Cet. 1, 2010), h. 18.

negara (keabsahan imam) dapat di tempuh dengan dua sistem: 1. Dipilih oleh Ahl al- Hall wa al-‘Aqd (parlemen) dan 2. Penunjukan oleh khalifah sebelumnya.⁸¹

Al-Mawardi telah meletakkan fondasi-fondasi Negara Islam dalam arti keharusan adanya lembaga Khilafah, persyaratan-persyaratan calon khilafah, wilayah-wilayah wewenang dan kekuasaan khilafah, aturan untuk lembaga kementerian, adanya pejabat-pejabat eksekutif, dan pejabat-pejabat delegatori, birokrasi, tata usaha- administrasi, lembaga peradilan, kepala-kepala daerah/ pemerintahan daerah, dan panglima-panglima perang.

Beberapa lembaga negara yang berada di bawah kekuasaan khalifah adalah sebagai berikut:

1. Lembaga yang kekuasaanya umum dalam tugas-tugas umum, seperti para menteri yang tugasnya mewakili khilafah dalam semua urusan tanpa pengecualian.
2. Lembaga yang kekuasaanya umum dalam tugas-tugas khusus, seperti para pemimpin wilayah (amir).
3. Lembaga yang kekuasaanya khusus, seperti para hakim kepala (qadi al-qudat), pemimpin tentara, penjaga keamanan, wilayah perbatasan, direktorat penanggungjawab zakat dan pajak. Tugas mereka terbatas pada investigasi khusus.
4. Lembaga yang kekuasanya khusus dalam tugas-tugas khusus, seperti hakim daerah, pengawas pajak daerah, dan komandan militer daerah.

⁸¹ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 3-4.

2. Tujuan Pemerintah Islam

Tujuan didirikan nya sebuah negara dan pemerintahan tidak lepas dari tujuan yang hendak dicapai oleh umat Islam, yakni memperoleh kebahagiaan dunia dan keselamatan di akhirat kelak. Karena tujuan ini tidak mungkin dicapai hanya secara pribadi-pribadi, maka Islam menekankan pentingnya pendirian negara dan pemerintahan sebagai sarana untuk memperoleh tujuan tersebut.⁸² Pada abad 11 Masehi Al-Mawardi mengemukakan teori kontrak sosial, sementara pada saat itu bangsa Eropa baru mengenal teori kontrak sosial lima tahun setelahnya, yaitu abad ke 16 Masehi. Teori ini membahas mengenai hubungan antara Ahl al-Ihtiyar dan kepala negara, yaitu hubungan antara kedua pihak peserta kontrak sosial atas dasar sukarela dan melahirkan kewajiban dan hak bagi kedua belah pihak. Maka dari itu, disamping kepala negara berhak ditakuti oleh rakyat dan menuntut loyalitas penuh dari mereka, ia juga mempunyai tugas yang harus di penuhi terhadap rakyatnya. Rakyat wajib mematuhi khalifah selagi khalifah adalah sosok yang adil dan amanah terhadap rakyatnya, srta tidak menyimpang dari garis-garis yang telah ditetapkan. Namun, jika sebaliknya, rakyat berhak menurunkan khalifah.

Menurut Al-Mawardi ada 10 tugas dan kewajiban kepala negara terpilih, yaitu: 1. Memelihara agama; 2. Menerapkan hokum kepada kedua belah pihak dan menghentikan perseturuan diantara kedua belah pihak yang berselisih, agar keadilan merata dan tidak ada yang teraniyaya dan menganiyaya (tidak

⁸² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa Kontektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 200), h. 134.

sewenang-wenang); 3. Melindungi wilayah negara dan tempat-tempat suci agar rakyat merasa aman dari gangguan terhadap jiwa dan harta; 4. Menegakan supremasi hukum untuk melindungi larangan-larangan Allah dari upaya pelanggaran terhadapnya, dan melindungi hak-hak hamba dari upaya pelanggaran dan perusakan terhadapnya; 5. Membentuk tentara yang tangguh untuk membentengi negara dari serangan musuh; 6. Melakukan jihad terhadap orang yang menolak ajaran islam setelah diajak; 7. Mengambil fai dan zakat sesuai dengan yang diwajibkan syari'at secara tekstual atau ijtihad tanpa rasa takut dan paksa; 8. Menentukan gaji , dan apa saja yang diperlukan dalam Baitul mal tanpa berlebih-lebihan, kemudian mengeluarkannya tepat pada waktunya, tidak mempercepat atau menunda ,(penyaluran harta dari pajak negara kepada yang berhak); 9.mengangkat pejabat-pejabat yang terpercaya dan mengangkat orang-orang kompeten untuk membantunya dalam menunaikan manah dan wewenang yang ia pegang; 10. Melakukan inspeksi atas pekerjaan para pembantunya dan meneliti jalannya proyek, sehingga ia dapat melakukan kebijakan politik umat Islam dengan baik dan menjaga agama serta negara.⁸³

3. Prinsip Dan Asaz Pemerintah Islam

Adapun beberapa prinsip dan Azaz pemerintah dalam Islam yaitu:

1) Prinsip dan Azaz Pemerintah dalam Islam⁸⁴

a) Kekuasaan sebagai amanah

⁸³ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 23-24.

⁸⁴ Feriardi, *Penerapan Asas- Asas Umum Pemerintah Yang Baik (Aupb) Dalam Peraturan Menteri Energy Dan Sumber Daya Mineral No 17 Tahun 2012 Tentang Penerapan Kawasan Bentang Alam Karst*, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2018), H. 67-76.

Kekuasaan hanyalah milik Allah SWT semata, itulah yang Islam ajarkan, seperti yang terdapat dalam Q.s Al-Hadid (57) ayat 5 “Milik Nyalah kerajaan langit dan bumi. Dan hanya kepada Allah segala urusan dikembalikan, serta terdapat dalam Q.s Al-Mulk (67) ayat 1 “Mahasuci Allah yang telah menguasai segala kerajaan, dan Dia Mahakuasa atas segala sesuatu”. Maka dari itu keyakinan terhadap Allah sebagai sumber segala sesuatu, termasuk kekuasaan dan kedaulatan, merupakan pondasi dasar masyarakat Islam dan juga pondasi bagi negara dan pemerintahan.⁸⁵

b) Keadilan

Prinsip Keadilan adalah kunci utama penyelenggaraan negara. Keadilan dalam hukum menghendaki setiap warga negara sama kedudukannya di depan hukum. Ketika Rasulullah memulai membangun negara madinah, beliau memulainya dengan membangun komitmen bersama dengan semua elemen masyarakat yang hidup di Madinah dari berbagai suku dan agama.⁸⁶ Terdapat dalam Q.s An-Nisa Ayat 135.

“Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu, bapak, dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena hanya ingin menyimpang dari kebenaran dan jika kamu

⁸⁵ Feriadi, *Ibid*, h. 68.

⁸⁶ Mutiata Fahmi, *Prinsip Dasar Politik Islam Dalam Perspektif Al-QUR'AN*, uin Ar-Rainry, dalam *Jurnal Petita*, Vol. 2, No 1, April 2017, h. 55.

memutarbalikan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan”.

c) Musyawarah

Didalam kehidupan masyarakat tidak bisa dipungkiri sering terjadi perselisihan. Untuk mengantisipasi perpecahan tersebut diperlukan prinsip dimana kepentingan-kepentingan yang banyak tidak dapat diakomodir. Dalam Islam prinsip tersebut yaitu musyawarah atau jalan mudah untuk berkompromi dalam kebaikan. Musyawarah merupakan aspek penting dalam kehidupan masyarakat, apalagi bagi masyarakat yang heterogen.⁸⁷ Dalam Q.s Ali Imron (3) ayat 159 menyebutkan sebagai berikut:

“Maka berkat Rahmat Allah engkau (Muhammad) engkau berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekitarmu. Karena itu maafkanlah mereka dan mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu (urusan peperangan dan hal-hal duniawi lainnya, seperti urusan politik, ekonomi, kemasyarakatan, dan lain-lain). Kemudian apabila engkau telah membulatkan tekad, maka bertakwalah kepada Allah, sungguh Allah mencintai orang-orang yang bertawakal.

d) Kesejahteraan

Prinsip kesejahteraan bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial dan keadilan ekonomi bagi seluruh anggota masyarakat. Keadilan sosial

⁸⁷Feriardi, *Ibid*, h. 62.

mencangkup pemenuhan kebutuhan materiil atau kebendaan dan kebutuhan spiritual bagi seluruh rakyat. Terdapat dalam Q.s Al-Hasyr (59) ayat 7.⁸⁸



⁸⁸ Feriardi, *Ibid*, h. 74-75.

BAB III

AL-MAWARDI DAN PEMIKIRAN POLITIKNYA

A. RIWAYAT HIDUP AL-MAWARDI

Al-Mawardi mempunyai nama lengkap yaitu Abu Al-Hasan Ali bin-Muhammad bin Habib Al-Mawardi beliau dilahirkan di kota Basrah Iraq pada tahun (364 H/974 M), Mawardi berasal dari kata ma' (air) dan ward (mawar) dikarenakan ayahnya seorang penjual air mawar.⁸⁹

Al-Mawardi belajar hadis dan juga fiqh kepada gurunya yang bernama Al-Hasan bin Ali bin Muhammad al-Jabali (pakar hadis di zamanya) dan Abi Al-Qasim Wahid bin Muhammad al-Shaimari (hakim di Basrah pada saat itu). Lalu ia meneruskan studinya ke kota Baghdad di “kampus” al-Za’farani. Pada kota peradaban inilah, Al-Mawardi menajamkan disiplin ilmunya pada bidang hadis dan fiqh kepada seorang guru yang bernama Abu Hamid Ahmad bin Tohir Al-Isfirayini, beliau wafat pada 406 H). Kemudian ia mengembara ke berbagai daerah, akan tetapi Bagdad lah yang pada akhirnya dipilih sebagai tempat tinggal serta mengajar dikota tersebut untuk beberapa tahun. Di Bagdad pula beliau menghabiskan waktunya untuk menulis sebuah karya yakni seperti fiqih, hadis, tafsit, sastra, tata bahasa arab, adminstrasi, filsafat, politik, etika serta ilmu-ilmu yang menyangkut kemasyarakatan.⁹⁰

⁸⁹ Nur Mufid dan A. Nur Fuad, *Bedah Al-Ahkam As-Sulthaniyyah Al-Mawardi : Mencermati Konsep Kelembagaan Politik Era Abbasiyyah*, (Surabaya : Pustaka Progressif : 2000), h. 21.

⁹⁰ Nur Mufid dan A. Nur Fuad, *Ibid*, h. 21-22

Al-Mawardi merupakan seorang fuqaha mazhab Syafi'i yang sudah sampai kepada leher mujtahid. Al-Mawardi sangat konsisten mengikuti mazhab Syafi'i sepanjang hayatnya. Belum ada satu bukti pun yang bias digunakan untuk membuktikan kepindahannya dalam salah satu fase hidupnya ke mazhab yang lain. Hal ini tampak pada karya beliau dibidang fikih yang dihasilkannya. Kesibukan Al-Mawardi hanya untuk mengajar dan menghasilkan karya-karya fikih telah mengantarkannya pada jabatan qadhu al-qudhat (kepada hakim) pada tahun 429 H. bahkan melalui karya-karya beliau juga Al-Mawardi mampu tampil sebagai pemimpin mazhab Syafi'i pada masanya.⁹¹

Dua khaifah yakni Al-Qadir Billah (380-422 H) dan Al-Qaimu Billah merupakan masa hidup Al-Mawardi. Pada waktu itu terjadi suasana serta kondisi disintegrasi politik dan juga pemerintahan Daulat Bani Abbasiyah tidak sanggup menahan arus keinginannya ke beberapa daerah yang telah dikuasai untuk melepaskan diri dari Bani Abbasyah dan membangun/membentuk daerah otonom. Hal ini yang menjadikan adanya beberapa dinasti kecil yang merdeka juga tidak mau takluk/tunduk kepada kekuasaan Bani Abbasiyah.⁹² Di Mesir terdapat Negara Fathimiyyah. Dan di Andalusia ada Negara Bani Umayyah. Serta Khurasan dan daerah Timur secara umum didapati Negara Bani Abbasiyyah.⁹³

Ikatan antara Kekhalifah Bani Abbasiyyah dengan Negara Fathimiyyah di Mesir tidak baik yakni di balut dengan permusuhan, dikarenakan

⁹¹ Ahmad Thamyis, *Konsep Pemimpin Dalam Islam Analisis Terhadap Pemikiran Politik Al-Mawardi*, (Lampung: 2018), h. 57-58.

⁹² Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara : Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Jakarta: Ui Press, 2003), h. 58.

⁹³ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. xxiv

dari keduanya mempunyai ambisi untuk saling menghancurkan. Dan hubungan Bani Abbas dengan kekhalifahan Bani Umayyah di Andalusia juga didasari pada perseteruan yakni sejak Bani Abbasiyah merobohkan asas(sendi2) negara Umayyah dan karena itu terjadi pertumpahan darah dimana-mana.⁹⁴

Khalifah-Khalifah Bani Abbas disisi lain keberadaannya sangat lemah, mereka juga menjadi boneka dari ambisi politik dan persaingan antara-antara pejabat tinggi Negara beserta pemimpin pasukan (panglima militer) Bani Abbasiyah. Pada masa itu Khalifah tidak sedikitpun memiliki kewenangan bahkan untuk menetapkan arah kebijakan Negara sebab yang berkuasa pada saat itu yaitu menteri Bani Abbas yang telah khalayak ramai ketahui bahwa ia asal nya bukan dari bangsa Arab, akan tetapi dari bangsa Turki dan juga Persia.⁹⁵

Dengan situasi dan kondisi tersebut Al-Mawardi sanggup memerankan perannya dengan sangat baik sehingga beliau mendapatkan jabatan jabatan di dalam pemerintah. Selain menjadi penulis yang produktif beliau juga sebagai seorang hakim agung di kota Nisabur, diangkat pada 429 H, setelah beliau menjadi hakim di berbagai wilayah. Jabatan hakim agung tersebut dipegang sampai beliau wafat yakni pada tahun 450 H. Selain jabatan hakim agung tersebut beliau juga mendapatkan jabatan terhormat lainnya yaitu kedudukannya sebagai duta keliling bagi khalifah al Qadir, khalifah yang cendikia dan juga pecinta buku dari 381-422 H sebelum Al-Mawardi berusia kepala tiga.⁹⁶

⁹⁴Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah, Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam*, Terjemah Fadli Bahri, (Jakarta: Darrul Fallah, 2006), h. xxiv.

⁹⁵ Munawir Sjadzali, *Ibid*, h. 58.

⁹⁶ Nur Mufid dan A. Nur Fuad, *Ibid*, h. 23

Al-Mawardi dipercaya sebagai orang yang paling cakap dan cerdas pada masanya. Beliau bukan hanya sbgai hakim yang mempunyai reputasi tinggi akan tetapi sebagai penulis ternama. Sangat banyak karya dari buah tanganya terutama dalam hokum dan politik, dan yang paling monumental yaitu Al-Ahkam As-Sulthaniyyah.⁹⁷

B. Pendidikan Al-Mawardi

Al-Mawardi menuntut ilmu di Basrah (Iraq). Pada saat itu, Basrah merupakan salah satu dari pusat keilmuan dan juga pendidikan didaerah Islam. Ketika di Basrah Al-Mawardi pernah mempelajari ilmu hadist dari bebebrapa ilmunan yang cukup terkenal. Yang menjadi guru pertama Al-Mawardi yakni ayahnya ia sendiri, beliau juga banyak membaca dan juga menghafal Al-Qur'an. Beliau juga lancar dalam Qira'ah , dan juga beliau menunjukkan perhatian yang sama serta merata antara mata pelajarann Hadist, Fiqih, tafsir yang dimilikinya dari beberapa guru yang tersohor di Tunisia.⁹⁸ Al-Mawardi adalah salah satu orang yang selalu haus akan ilmu pengetahuan. Beliau pun sering beralih kepada guru satu ke guru yang lain demi mendapatkan ilmu pengetahuan. Sebagian besar gurunya Al-Mawardi yaitu tokoh dan juga Imam besar di Baghdad. Diantaranya yaitu:

Al-Mawardi pernah belajar hadits di Bagdad pada:

⁹⁷ Ahmad Thamyis, *Konsep Pemimpin Dalam Islam*, (Lampung: UIN Raden Intan Lampung), h. 59.

⁹⁸ Munawir Sjadli, *Islam dan Tata Negara*, (Jakarta: Universitas Indonesia Pres, 1993), h. 26.

1. Al-Hasan bin Ali bin Muhammad Al-Jabali (sahabat Abu Hanifah Al-Jumahi).
2. Muhammad bin Adi bin Zuhar Al-Manqiri.
3. Muhmmad bin Al-Ma'alli Al-Azdi.
4. Ja'far bin Muhammad bin Al-Fadhl Al-Bagdadi.
5. Abbu Al-Qasim Al-Qusyairi.

Al-Mawardi berilmu fikih kepada:

1. Abu Al-Qasim Ash Shumairi di Basrah.
2. Ali Abu Al-Asfarayini (Imam mazhab Imam Syafi'i di Bagdad).
3. Dan lain sebagainya.

Setelah selesai belajar dari guru-gurunya, ia kemudian belajar di Bagdad.

Banyak ulama besar hasil bimbinganya,⁹⁹ diantaranya:

1. Abdul Malik bin Ibrahim Ahmad Abu Al-Fadhil Al-Hambali Al-Fadli Al-Ma'ruf Al-Maqdisi.
2. Muhammad bin Ahmad bin Abdul Baqi bin Hasan bin Muhmmad.
3. Ali bin Sa'id bin Abdurahman.
4. Mahdi bin Ali Al-Isfiraini.
5. Ibnu Khairun.
6. Abdurahman bin Abdul Kharim.
7. Abdul Ghani bin Nazi bin Yahya.
8. Ahmad bin Ali bin Badrun.

⁹⁹ Ahmad Thamyis, *Ibid*, h. 62.

9. Abu Bakar Al-Khatib.

10. Abu Al-Izzi Ahmad bin Kadasy.¹⁰⁰

C. Karya-Karya Imam Al-Mawardi

Al-Mawardi merupakan seorang penulis yang sangat produktif. Sehingga karya tulisnya sangat banyak dalam berbagai cabang ilmu pengetahuan, mulai dari ilmu bahasa sampai ilmu sastra, ilmu fiqh dan juga ilmu ketatanegaraan. Diantara buku-buku karangan Al-Mawardi adalah sebagai berikut:

1. Dalam Fiqh:

a) *Al-Hawi Al-Kabiru*

Ibnu Khalkan berkata “Jika seseorang mengkaji buku tersebut, pasti ia melihat bahwa Al-Mawardi adalah seseorang yang ahli tentang mazhab Imam Syafi’i”. Pengarang buku *Sadzaratu Adz-Dzahabi* berkata dari Al-Isnawi, “Sebelum ini pernah ada buku seperti buku Al-Hawi”. Al-Mawardi menjelaskan *Syarhu Al-Muzani* dalam bukunya Al-Hawi ini. Akan tetapi buku Al-Hawi ini sampai saat ini masih berserakan karena masih dalam bentuk transkrip berada di Istanbul, London, Amerika, musim Inggris, India, dan juga Mesir.¹⁰¹

b) *Al-Iqna’u*

¹⁰⁰ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h.xxvi.

¹⁰¹ Imam Al-Mawardi. *Ibid*, h. xxx.

Yakut Al-Hamawi berkata, “Khalifah Al-Qadir Billah meminta Al-Mawardi menulis buku praktis tentang fiqh Imam Syafi’i, kemudian ia menulis bukunya *Al-Iqna’u* ini. Khalifah merasa puas dengan buku tersebut dan memberi ucapan selamat kepadanya. Khalifah berkata kepada Al-Mawardi, ”Semoga Allah menjaga agamamu, sebagaimana engkau menjaga agama kita semua”.¹⁰²

2. Dalam Fikih Politik

- a. *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah* (Hukum-Hukum Penyelenggaraan dalam Syariat Islam)

Buku ini mendapatkan tingkat popularitas, di dalamnya terdapat manfaat yang sangat banyak, penyusunanya juga sangat indah hingga Ibnu Qadhi Subhan berkata, “Buku yang sangat mengagumkan”.¹⁰³

- b. *Siyasatu Al-Wizarati wa Siyasatu Al-Maliki.*
- c. *Tashilu An-Nadzari wa Ta’jilu Adz Dzafari fi Akhlaqi Al-Maliki wa Siyasatu Al-Maliki.*
- d. *Siyasatu Al-Maliki.*
- e. *Nasihatu Al-Muluk.*

3. Dalam Tafsir

- a. *Tafsiru al-Qur’an Al-Karim.*
- b. *An Nukatu wa Al-Uyunu.*
- c) *Al-Amtsalu wa Al-Hikamu.*

4. Dalam sastra

¹⁰² Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. xxxi.

¹⁰³ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. xxxi.

a. *Adabu Ad-Dunya wa Ad-dini*

5. Dalam Akidah

a. *A'lamu An-Nubuwwah*.¹⁰⁴

D. Pokok-Pokok Pemikiran Imam Al-Mawardi

Imam Al-Mawardi menuangkan pemikiran politiknya dengan lengkap kedalam bukunya *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah* yang memberikan kebutuhan yang diperlukan (akomodasi) kepada realitas dan praktik politik padazamanya, yang kerap membrikan justifikasi pada kekuasaan *Khalifah*. *Khalifah* merupakan suatu komitmen agama dan juga sebagai kualitas politik . Tugas uatam *Khalifah* adalah menjaga agama selaras dengan presidn masa lampau, menegakan ketentuan atau keputusan dalam peradilan serta menjaga masyarakat (Islam). Ada yang lebih penting yaitu pemikiranya memuat segi-segi normative ataupun idealis dari tatanan politik Islam maupun dari sebuah pemerintahan. Adapun beberapa Pokok-pokok dari gagasan pemikiran politik Al-Mawardi yaitu:

1. Awal Mula Tumbuhnya Negara

Dalam rangka memenuhi suatu kebutuhan, di temukan keanekaragaman, adanya perbedaan bakat dari seseorang, bagaimana pembawaan masing-masing individu, mempunyai kecendrungan alami juga kemampuan, itu semua memaksa seseorang untuk bersatu dan tolong menolong dan pada akhirnya setuju untuk menegakan suatu Negara menurut Al-Mawardi. Sebuah negara itu

¹⁰⁴ Imam Al-Mawardi , *Ibid*, h. xxxi.

lahir dikarenakan untuk memenuhi hajat hidup banyak orang. Ada enam konsep utama dalam negara menurut Al-Mawardi, yaitu:

1) Agama yang dihayati

Agama diperlukan untuk pengendali hawa nafsu dan pengawas secara melekat atas hati nurani manusia. Agama merupakan sendi utama bagi Negara.

2) Pemimpin yang berwibawa

Dengan kewibawaan seorang pemimpin, maka pemimpin tersebut dapat menyatukan berbagai aspirasi yang berbeda-beda, menata Negara demi mencapai sasaran yang luhur, memberikan keamanan, dan menciptakan banyak sumber penghidupan. Pemimpin Negara biasa disebut dengan *Khalifah/ Imam*.

3) Keadilan Universal

Dengan adanya suatu Keadilan maka akan menciptakan iklim persahabatan untuk setiap warga negara, menimbulkan rasa hormat dan ketaatan kepada pemimpin, menggemilangkan kehidupan masyarakat, dan membangun keinginan rakyat untuk selalu berkarya serta berprestasi. Dengan begitu maka penduduk akan semakin banyak jumlahnya, disisi lain kedudukan pemimpin akan tetap kukuh. Keadilan bermula dari pribadi kita masing-masing, kemudian kepada yang lainnya. Keadilan hendaknya dimualai dari diri kita sendiri, lalu baru dari orang lain. Contoh adil kepada diri sendiri yakni tercermin kepada sikap yang menjauhi melakukan perbuatan keji dan sikap senang apabila melakukan

kebaikan., dan pada semua hal, tidak melampaui batas, dan juga tidak kurang dari yang semestinya. Adil kepada orang lain terbagi menjadi 3 macam yaitu keadilan terhadap bawahan, keadilan terhadap atasan, dan keadilan kepada mereka yang setingkat. Al-Mawardi berpendapat bahwa keadilan adalah sebagian tindakan keseimbangan, sementara keutamaan adalah pertengahan dua hal yang buruk. Pemikiran ini sebelumnya pernah dikemukakan oleh Aristoteles, Al-Mawardi berkata, “Perbuatan baik adalah pertengahan antara dua hal yang buruk. Kebijakan adalah pertengahan antara keburukan dan kebodohan. Keberanian adalah pertengahan antara sikap brutl dan pengecut. Kesucian diri adalah pertengahan antara seks maniak dan lemah syahwat. Ketenanagan adalah pertengahan murka dan lemah marah”.

4) Keamanan Semesta

Keamanan akan menyebabkan jiwa merasa tentram, aktivitas akan menggeliat, orang yang tak berdosa akan tenang, dan orang lemah akan jinak. Dengan tidak adanya rasa takut akan berkembang inisiatif dan daya kreatif. Keamanan merupakan implikasi dari keadilan yang merata.

5) Kemakmuran sandang pangan

Dengan adanya kemakmuran sandang pangan yakni property berupa tanah dan harta yang melimpah, ini akan mengurangi kecemburuan sosial, membangkitkan jiwa manusia untuk meningkatkan etos kerja, membentuk berbagai asosiasi sosial, mencegah adanya konflik dan permusuhan, dan menciptakan kemajuan dalam berbagai bidang.

Kemakmuran adalah sendi utama bagi kesejahteraan negara. Sebab, kesuburan mendatangkan kekayaan material, dan kekayaan mewariskan amanah dan kedermawanan.

6) Adanya Harapan Untuk Berlangsungnya Hidup

Antara generasi skarang dengan generasi yang akan datang diperoleh adanya keterkaitan yang sangat erat atas keduanya. Generasi saat ini merupakan penerus gnerasiyang terdahulu, yang mempunyai tugas untuk menyiapkan sarana –sarana hidup bagi generasimasa depan. Apabila tidak memiliki sebuah harapan untuk kelangsungan hidupnya, maka seseorang tidak mau berusaha memperoleh yang lebih dari apa yang mereka dibutuhkan untuk kesehariannya , serta tidak akan berlelah letih berusaha menyiapkann semuanya untuk keturunanya mereka kelak.

Keenam sendi ini akan menjadikan sebuah negara sehat, sebaliknya jika sendi-sendi itu ada, sebuah negara akan hancur.¹⁰⁵

2. Imamah (kepemimpinan)

Imam Al-Mawardi menjelaskan maksud dari imamah, Imamah dijabat oleh Khalifah , Raja atau kepala negara dan kepadanya lah di berikan label agama. Al-Mawardi menyebutkan bahwa imamah dibentuk untuk menggantikan fungsi kenabian guna memelihara agama dan mengatur urusan dunia. Dengan demikian seorang Imam adalah pemimpin agama disatu pihak dan lain pihak adalah pemimpin politik.

¹⁰⁵ Dr. Ali Abdul Mu'ti Muhammad, *Filsafat Politik Antara Barat dan Islam*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2010), h. 366-370.

Menurut Al-Mawardi dasar pembentukan imamah adalah wajib secara ijma'. Akan tetapi dasar kewajiban itu diperselisihkan, apakah berdasarkan rasio atau hukum agama. Menurutny ada dua golongan , *pertama*, wajib karena pertimbangan rasio dengan alasan bahwa manusia adalah mahluk sosial, dan dalam pergaulan terkadang juga terjadi pertengkaran, adanya perbedaan pendapat serta penganiayaan. Oleh sebab itu, dibutuhkan pemimpin yang bisa mencegah akan adanya kemungkinan tersebut. Dengan demikian kita berfikir secara nalar (logika) bahwa berarti kita itu memerlukan adanya pemerintahan. *Kedua*, wajib berdasarkan agama ini bukan dikarenakan pertimbangan akal sebab pemimpin melakukan tugas-tugas agama yang menyimpang saja rasio tidak membantunya serta akal itu tidak mengharuskan kepada setiap manusia yang berakal agar tidak berbuat zalim serta tidak memutuskan kontak kepada sesama manusia.¹⁰⁶

3. Pemilihan (Seleksi Imam)

Ada dua macam pemilihan atau seleksi imam menurut Imam Al-Mawardi yaitu:

- a) Ahl Al Imamah yaitu seseorang yang mempunyai hak di calonkan sebagai pemimpin atau Imam (kepala negara) wajib mempunyai 7 syarat yakni: *Pertama*, Adil dengan semua persyaratan dengan menyeluruh. *Kedua*, Mempunyai IPTEK yang mencukupi untuk berijtihad kepada perkara-perkara dan hukum-hukum. *Ketiga*, Sehat Inderawi (baik telinga, matanya maupun mulut) dan apabila dengan itu bisa mengerjakan langsung yang dia ketahui. *Keempat*, mempunyai

¹⁰⁶ Imam Al-Mawardi, *Adab Ad-Dunya wa al-Din dalam Sayuti Pulungan, Fiqih Siyasa: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999), Cet.4. h. 227-231.

organ tubuh yang sehat, tidak cacat agar tidak menghalanginya melakukan tindakan yang cepat dan *Perfect*, *Kelima*, Pengetahuan yang membuatnya sanggup menjadi pemimpin bagi rakyatnya dan bisa mengelola segala kegiatan yang ada, *Keenam*, keberanian yang tangguh untuk menjaga rakyat dan mengusir lawan/ musuh, *Ketujuh*, Harus bernasab Quraisy menurut nash-nash serta ijma para ulama.

- b) Ahl Al-Ihtiyar yaitu mereka yang menentukan ataupun memilih Imam untuk ummatnya patut memiliki tiga persyaratan, adalah : *Pertama*, kepercayaan (Kredibilitas) ataupun (al-adalah) yakni mampu memenuhi seluruh kriteria yang ada. *Kedua*, memiliki Ilmu Pengetahuan dengan begitulah maka tahu siapa yang pantas untuk memegang jabatan kepala Negara beserta syarat-syaratnya juga. *Ketiga*, mempunyai argument yang kuat dan bijaksana yang membuatnya bisa mengetahui siapa yang paling layak untuk memegang jabatan kepala Negara dan siapa yang paling sanggup dan pintar dalam melakukan kebijakan yang bisa mewujudkan kesejahteraan masyarakat . Yang berhak memilih Imam yaitu para wakil rakyat yang biasa disebut al- Hall al a'aqd (orang-orang yang berwenang untuk memecahkan persoalan serta menetapkan apa yang telah di putuskan).¹⁰⁷

4. Pengangkatan Imam

¹⁰⁷ Imam Al-Mawardi , *Ibid*, h. 3.

Terdapat dua cara pengangkatan imam menurut Al-Mawardi yaitu *Pertama,*” *Ahl alaqdi wa al hall*” adalah mereka yang memiliki kewewenagn untuk menjadikan/ mengangkat, biasa disebut dengan “*Al-Ikhtiyar*”. *Kedua,* dengan ditunjuk ataupun melalui wasiat oleh Imam terdahulu, menyangkut pengangkatan Imam melewati pemilihan. Berbagai perbedaan pendapat antara para ulama tentang jumlah dalam pemilihan imam, menurut Al-Mawardi yaitu:

- a) Sekelompok ulama berpendirian bahwa pemilihan hanya sah kalau dilakukan oleh “*Ahl al aqdi wa al hall*” dari seluruh pelosok negeri, hingga persetujuan itu dari seluruh rakyat.
- b) Kelompok ulama yang kedua berpendirian bahwa pemilihan hanya sah kalau paling kurang dilakukan oleh lima orang dan seseorang diantaranya diangkat sebagai imam dengan persetujuan empat orang yang lainnya. Abu Bakar merupakan dasar pendirian kelompok yang diangkat sebagai Khalifah pertama melalui pemilihan oleh lima orang, dan Umar bin Khattab telah membentuk dewan formatur yang terdiri dari enam orang untuk memilih seorang diantara mereka swbagai Khalifah penggantinya dengan persetujuan lima anggota yang lain dari dewan tersebut.
- c) Kelompok ulama ketiga berpendirian bahwa pemilihan itu sah kalau dilakukan oleh tiga orang, apabila diantara mereka diangkat sebagai imam dengan persetujuan dua orang yang lain.
- d) Kelompok ulama keempat berpendirian bahwa pemilihan imam dianggap sah apabila dilakukan oleh seorang. Menurut kelompok ini

dahulu Ali bin Abi Thalib diangkat oleh seorang yaitu Ibnu Abbas yang tidak lain adalah pamanya sendiri.¹⁰⁸

5. Tugas - Tugas Imam

Terdapat sepuluh tugas Imam dalam rangka menjalankan pemerintahan menurut Al-mawardi, yaitu sebagai berikut:

- a) Melindungi keutuhan agama sesuai dengan prinsip-prinsipnya. Jika muncul pembaiat bid'ah, atau orang sesat yang membuat syubhat tentang agama. Ia menjelaskan hujjah kepadanya, menerangkan yang benar kepadanya dan menindaknya sesuai dengan hak-hak dan hukum yang berlaku, agar agama tetap terlindungi dari segala penyimpangan dan umat terlindung dari usaha penyesatan.
- b) Menerapkan hukum kepada dua dua pihak yang berperkara dan menghentikan persetujuan diantara dua pihak yang berselisih, agar keadilan menyebar secara merata, kemudian orang tirani tidak sewenang-wenang dan orang tiraninya tidak merasa lemah.
- c) Melindungi Negara dan tempat-tempat suci, agar manusia dapat leluasa bekerja dan bepergian ketempat manapun dengan aman dari gangguan terhadap jiwa dan harta.
- d) Menegakkan supremasi hukum untuk melindungi larangan-larangan Allah dari upaya penyelenggaraan terhadapnya dan melindungi hak-hak hamba-Nya dari upaya penyelenggaraan dan perusakan terhadapnya.

¹⁰⁸ Munawir Sjadjali, *Ibid*, h. 49.

- e) Melindungi daerah-daerah perbatasan dengan banteng-benteng yang kokoh dan kekuatan yang tangguh hingga musuh tidak mampu mendapatkan celah untuk menerobos masuk guna merusak kehormatan orang muslim atau orang yang berdamai dengan orang muslim.
- f) Memerangi orang yang menentang Islam setelah sebelumnya didakwahi hingga ia masuk Islam , atau masuk dalam perlindungan kaum muslimin, agar hak Allah terealisasi yaitu kemenangan-Nya atas seluruh agama.
- g) Mengambil harta yang didapatkan kaum muslimin tanpa pertemuan dan sedekah sesuai dengan yang diwajibkan syariat secara tekstual atau ijtihad tanpa rasa takut dan paksa.
- h) Menentukan gaji dan apa saja yang diperlukan dalam Baitul Mal (kas Negara) tanpa berlebih-lebihan, kemudian mengeluarkannya, tepat waktunya, tidak mempercepat atau menunda pengeluarannya.
- i) Mengangkat orang-orang terlatih untuk menjalankan tugas-tugas dan orang-orang yang jujur untuk mengurus masalah keuangan, agar tugas-tugas ini dikerjakan oleh orang yang ahli, dan keuangannya dipegang oleh orang yang jujur.
- j) Terjun langsung menangani segala persoalan dan mengontrol keadaan, agar ia sendiri yang memimpin umat dan melindungi agama. Selama seorang Imam mampu melaksanakan tanggung jawab dan kewajiban dan tetap memenuhi syarat-syarat yang dibutuhkan, maka rakyat wajib memberikan loyalitas dukungan terhadap kepemimpinannya. Tetapi jika

tidak, maka sangat mungkin terjadinya pemberhentian Imam dari jabatannya.¹⁰⁹

6. Mengetahui Imam (Kepala Negara)

Apabila jabatan Imam telah resmi diserahkan kepada seorang menteri, baik dengan penyerahan mandate maupun pemilihan, seluruh umat Islam harus mengetahui perpindahan jabatan itu kepada Imam yang baru, dengan sifat-sifatnya. Akan tetapi, mereka tidak harus mengetahui sosoknya secara langsung dan namanya, kecuali dewan memilih yang menjadi landasan legalitas pengangkatan kepala Negara dan faktor penentu sahnya jabatan tersebut.¹¹⁰

7. Pemecatan Imam

Setelah Imam diangkat oleh Ahl al-hall wa Al-Aql dan mendapatkan baiat (pengakuan) dari umat, maka Imam atau Khalifah tersebut sebenarnya telah mengikat janji (kontrak) dengan umat. Bagi Imam, perjanjian itu merupakan komitmen untuk menjalankan kewajibannya dengan tulus dan ikas dan bagi umat perjanjian itu mengandung arti bahwa mereka akan mematuhi dan mendukung Khalifah. Tetapi kepatuhan umat padanya akan hilang, yang membuat kekhalifahan juga hilang, kalau terjadi hal-hal sebagai berikut:

Pertama, Khalifah kehilangan sifat adil, menuruti hawa nafsu, dan melakukan kemungkaran. *Kedua*, kehilangan kesehatan mental atau fisik misalnya, kehilangan akal, penglihatan, rasa, penciuman. *Ketiga*, Khalifah

¹⁰⁹ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 23-24.

¹¹⁰ Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedia Agama dan Filsafat*, (perc. Universitas Sriwijaya, cet.1, 2001), h. 35.

menjadi tawanan atau kekuasaanya dirampas oleh sultan atau amir yang membuat kemerdekaan hilang.¹¹¹

8. Teori Kontrak Sosial

Hubungan antara *Ahl al-Halli wa al-Aqdi* (*Ahl al-Ihtiar*) dan imam (kepala Negara) merupakan hubungan antara dua pihak peserta kontrak sosial atau perjanjian atas dasar sukarela , satu kontrak yang melahirkan kewajiban dan hak bagi kedua belah pihak atas dasar timbal balik. Oleh karena imam, selain berhak untuk ditaati oleh rakyat dan menuntut loyalitas penuh dari mereka, ia sebaliknya mempunyai keajiban-kewajiban yang harus dipenuhi terhadap rakyatnya, seperti memberikan perlindungan dan mengelola kepentingan mereka dengan baik dan penuh rasa tanggung jawab.

Imam Al-Mawardi memperkenalkan teori kontrak sosial pada abad XI M, dan baru lima abad kemudian, yakni pertengahan abad XVI M, mulai bermunculan teori kontrak sosial di Barat. Dengan demikian Al-Mawardi adalah satu satunya pemikir politik islam zaman pertengahan yang berpendapat bahwa kepala Negara dapat diganti kalau ternyata tidak menjalankan tugas , meskipun Imam Al-Mawardi tidak memberikan cara atau mekanisme bagi pergantian kepala Negara. Beliau juga tidak menjelaskan bagaimana *Ahl al-Ikhtiar* atau *Ahl al-Hall* atau perwakilan kelompok.¹¹²

Imam Al-Mawardi adalah seorang tokoh terkemuka mazhab Imam Syafi'i pada abad ke-10, beliau juga pernah menjadi pejabat tinggi pada masa

¹¹¹ Abdul Aziz Dahlan, *Ibid*, h. 6

¹¹² Munawir Sjadjali, *Ibid*, h. 67-70.

pemerintahan Dinasti Abbasiyyah dan hidup pada masa kemunduran Dinasti Abbasiyyah. Imam Al-Mawardi hidup pada masa seperempat terakhir abad keempat Hijriah dan abad kelima Hijriah. Al-Mawardi hidup pada bani Abbasiyyah kedua. Imam Al-Mawardi mendasarkan teori politik secara realistik, hal itu dapat dilihat dalam pemikirannya yang mempertahankan kepala Negara harus berbangsa Arab Quraisy. Pemikiran politik Al-Mawardi dilatarbelakangi oleh situasi dan kondisi politik pada saat itu, orang-orang Persia dan Turki terang-terangan akan merebut kekuasaan dari tangan Abbasiyyah, dan merekapun bekerja sama dengan syiah untuk menjatuhkannya. Karena bagi Al-Mawardi status quo perlu dipertahankan agar terjamin stabilitas politik.

Imam Al-Mawardi berupaya mempertahankan etnis Quraisy dapat ditegaskan, bahwa hak kepemimpinnya bukan pada etnis Quraisynya, melainkan kepada kemampuan dan kewibawaan seorang pemimpin, karena seorang Imam adalah Khilafah, Raja, Sulthan atau Kepala Negara, dalam pengangkatan Imam ataupun kepala Negara itu perlu adanya seleksi secara *Ahl Al-Imamah dan Ahl Al-Ikhtiar* dan Imam Al-Mawardi juga mengatakan bahwa pengangkatan seorang imam ada yang dipilih dan wasiat, tetapi Imam Al-mawardi lebih setuju pengangkatan Imam itu secara wasiat oleh Imam sebelumnya, dasarnya yang pertama adalah karena Umar menjadi Khalifah melalui penunjukan oleh pendahulunya, Abu Bakar.

BAB IV

PEMIKIRAN POLITIK AI-MAWARDI TENTANG KEUANGAN NEGARA

A. Pemikiran Al-Mawardi Tentang Keuangan Negara

Agama Islam merupakan agama paripurna karena tidak hanya menyangkup permasalahan ibadah dan muamalah, akan tetapi mencakup semua aspek kehidupan termasuk masalah negara dan pemerintahannya. Organisasi mendapat perhatian utama dalam sistem pemerintah Islam. Al-Mawardi merupakan pemikir terkemuka abad ke 5 berpendapat bahwa pelaksanaan imamah (kepemimpinan politik keagamaan) merupakan kekuasaan absolut dan di dalam pembentukannya merupakan suatu keharusan demi terpeliharanya agama dan pengelolaan dunia. Dengan berkaitanya hal tersebut, negara memiliki peran aktif demi terealisasinya tujuan material dan spiritual. Terpenuhinya pekerjaan dan kepentingan public bagi rakyat merupakan kewajiban keagamaan dan moral penguasa di dalam Islam. Dalam Islam tegaknya suatu negara bergantung pada kemampuan pemerintah mengumpulkan pendapatan dan mendistribusikanya pada kebutuhan kolektif masyarakat.

Dalam tata kelola keuangan Al-Mawardi mengadopsi konsep yang pernah diajarkan Rasulluloh yaitu konsep Baitul Mal. Bait al-mal dapat disebut sebagai lembaga keuangan negara yang bertanggungjawab mengorganisasi

kekayaan negara untuk kemaslahatan rakyat (umat Islam).¹¹³ Jadi dapat disimpulkan bahwa baitul mal adalah suatu lembaga yang mempunyai tugas khusus untuk mengurus seluruh harta umat Islam termasuk mengenai sumber pemasukan dan pengeluaran negara. Menurutny ada beberapa macam harta kekayaan negara dan umat muslim yaitu zakat, fay (didalamnya termasuk pajak dan jizyah) dan ghanimah.¹¹⁴

Pada masa Rasulluloh SAW terdapat sekitar empat puluh sahabat sebagai pegawai sekertariat Rasulluloh. Baitul mal pada saat itu dipusatkan di Masjid Nabawi, sehingga pada masa pemerintahan Rasulluoh masjid selain digunakan sebagai tempat ibadah juga digunakan sebagai kantor pusat negara yang sekaligus tempat tinggal Rasulluloh. Pada saat itu harta-harta yang merupakan pendapatan sumber negara disimpan didalam masjid dalam waktu singkat kemudian didistribudikan kepada masyarakat. Sedangkan binatang-binatang milik negara tidak ditempatkan di baitul mal tetapi di padang terbuka sesuai alamnya.¹¹⁵

Dalam perkembangan berikutnya, institusi ini memainkan peran yang sangat penting dalam bidang keuangan dan administrasi negara, terutama pada masa *al Khulafa al- rasidin* terjadi perkembangan yang cukup pesat baik dalam penggalian sumber dana maupun pemanfaatanya.

Berikut akan diuraikan beberapa sumber penerimaan yang cukup penting dalam pemerintah Islam:

¹¹³ Nur Mufid & A. Nur Fuad, *Bedah Al-Ahkam Sulthaniyyah Al-Mawardi*, (Surabaya: Pustaka Progressif, cet. 1, 2000), h. 130.

¹¹⁴ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 201-270.

¹¹⁵ Lilik Rahmawati, *Ibid*, h. 446.

1. Zakat

Zakat adalah sedekah dan sebaliknya sedekah adalah zakat, karena meskipun mereka berbeda nama akan tetapi mempunyai substansi yang sama. Zakat merupakan inti dari sumber keuangan negara dalam ekonomi yang Islami karena sistem menunaikannya yang bersifat wajib, sedangkan tugas negara yaitu sebagai amil dalam mekanismenya.

Harta yang wajib dizakati ada dua yang terlihat dan tak terlihat. Zakat harta yang tidak tampak boleh didistribusikan sendiri oleh pemiliknya seperti emas, perak dan barang-barang. Sedangkan harta zakat yang tampak nyata seperti tanaman dan binatang menjadi hak baitul mal untuk mendistribudikanya kepada mereka yang berhak menerimanya.

Dalam negara yang memiliki sistem pemerintahan Islam, maka negara berkewajiban untuk pemberlakuan zakat. Negara memiliki hak memaksa bagi mereka yang enggan berzakat jika mereka pada taraf wajib untuk mengeluarkan zakat. Apalagi jika mempertimbangkan keadaan masyarakat yang secara umum lemah perekonomiannya.¹¹⁶

Pendapatan zakat didistribusikan untuk mustahik zakat yang meliputi 8 golongan yang terdapat dalam Q.S At-Taubat ayat 60 yaitu: 1. fakir (orang yang tidak memiliki harta), 2. miskin (orang yang penghasilanya tidak mencukupi), 3. riqab (hamba sahaya atau budak), 4. Gharim (orang yang memiliki banyak hutang), 5. Mualaf (orang yang baru masuk Islam), 6.

¹¹⁶ Muh. Fudhail Rahman, Sumber-Sumber Pendapatan dan Pengeluaran Negara Islam, *Jurnal Al-Iqtishad: Vol.V, No. 2 Juli 2013*, h. 244.

Fisabilillah (pejuang di jalan Allah), 7. Ibnu sabil (musafir dan para pelajar perantauan), 8. Amil zakat (panitia penerima dan pengelola dana zakat).

Dalam sisitem konvensional, maka pemasukan zakat tergolong sangat kecil, meskipun demikian negara Islam tidak berada pada posisi yang terbebani karena secara mendasar sisitem zakat telah secara langsung dan signifikan telah mengurangi beban negara dari spesifikasi syariat yang ada dalam aturan aplikasinya, yaitu mengurangi kecenderungan negative dan pengengguran, kemiskinan dan maslah-maslah sosial lainnya karena di sisi lain zakat merupakan ujung tombak pertama dari negara yang berfungsi untuk menjamin kebutuhan rakyat.

2. Fai

Harta yang didapatkan kaum muslimin dari kaum musyrikin dengan sukarela, tanpa melalui pertempuran, seperti uang perdamaian. Seperlima Harta fay didistribusikan kepada pihak yang merata, Nash Al-Qur'an tentang seperlima fay terdapat dalam Q.S Al-Hasyr ayat 7. Adapun empat perlima harta fay yaitu menjadi milik tentara (gaji tentara), dan kepentingan umat.

“Apa saja harta rampasan (fai) yang diberikan Allah kepad Rasul-Nya, yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah Rasul, anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang ada dalam perjalanan”.

Fay merupakan pendapatan resmi negara yang terangkum dalam satu kesatuan nama fay yang terdiri dari jizyah, kharaj. Maksud dari pendapatan resmi (disebut juga pendapatan penuh) disini adalah pendapatan dimana negara berhak

membelanjakannya untuk kepentingan seluruh rakyat, seperti keamanan, transportasi, pendidikan, dll. Karena pada dasarnya manfaat fay dapat digeneresasi, maka penguasa bebas menggunakannya untuk kepentingan umat.

3. Ghanimah

Ghnimah merupakan harta yang didapat kaum Muslimin melalui kaum musrikin secara paksa. Ghanimah merupakan cabang dari fai maka cabang-cabang dan hukumnya banyak yaitu mencakup tawanan perang, sandera, lahan harta dan harta. Pendistribusian ghanimah sama dengan fay yaitu diserahkan kepada ijtihad para ulama.

Ghanimah yaitu pendapatan negara yang didapatkan dari hasil kemenangan dalam peperangan. Alokasi ghanimah untuk seperlima diatur dalam QS Al-Anfal ayat 41 yaitu diberikan kepada Allah, Rasul, kerabat Rasul,, anak-anak yatim, orang miskin dan ibnu sabil. Sedangkan empat perlima di alokasikan untuk para prajurit yang ikut dalam perang. Pos penerimaan ini dalam konteks perekonomian modern, boleh saja menggolongkan barang sitaan akibat pelanggaran hukum antar negara sebagai barang ghanimah.

4. Al-Kharaj (pajak)

Pajak merupakan uang yang dikenakan terhadap tanah dan termasuk hak-hak yang harus ditunaikan. Pajak merupakan harta fai dan didistribusikan kepada penerima fai. Al-Kharaj merupakan pajak atas tanah yang dimiliki oleh kalangan nonmuslim di wilayah negara muslim. Apabila pemilik tanah masuk

Islam, maka tanah tersebut menjadi milik mereka dan dihitung sebagai tanah *usyr* seperti tanah yang dikelola di Madinah dan Yaman.

Penentuan besarnya Kharaj ditentukan oleh karakteristik tanah, jenis tanaman, dan jenis irigasi. Perbedaan antara tanah kharajjiyyah dan usyuriyyah adalah, kalau tanah kharajjiyyah berarti tanah yang dimiliki hanya kegunaanya, sedangkan lahanya tetap menjadi milik negara. Sementara kalau yang diberikan tanah usyuruyah, maka yang dimiliki adalah tanah sekaligus kegunaanya.¹¹⁷

Kharaj merupakan pajak tanah yang bila di konteks kan dengan ekonomi modern, ia dikenal sebagai PBB (pajak bumi dan bangunan). Perbedaan mendasar antara sisitem kharaj dan sisitem PBB adalah kharaj didasarkan pada tingkat kesuburan produktivitas tanah dan bukan berdasarkan zona sebagaimana dalam uraian sistem PBB. Hal tersebut bisa jadi dikarenakan dalam sisitem kharaj, tanah yang bersebelahan yang satu ditanami buah kurma dan lainnya ditanamai buah apel, mereka harus membayar kharaj yang berbeda. Jumlah besar pembayaran kharaj yaitu ditentukan oleh pemerintah. Secara spesifik besarnya kharaj ditentukan oleh 3 hal yaitu karakteristik tanah/ tingkat kesuburan, jenis tanaman dan jenis irigasi.

5. Jizyah

Jizyah merupakan pajak yang diberlakukan untuk orang nonmuslim dan apabila nonmuslim tersebut masuk Islam maka gugur dalam membayar jizyah. Jizyah tidak diberlakukan untuk nonmuslim yang tidak mampu dalam

¹¹⁷ Sairi Erfanie, *IKebijakan Anggaran Pemerintah*, (Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2005), h. 143.

membayar seperti yang sudah uzur, cacat, dan yang memiliki kendala dalam perekonomian. Bahkan untuk kasus tertentu negara harus memenuhi kebutuhan penduduk bukan muslim tersebut akibat ketidak mampuan mereka memenuhi kebutuhan minimalnya, sepanjang penduduk tersebut rela dalam pemerintahan Islam. Dalam hal ini berkaitan erat dengan fungsi pertama dari negara yaitu jdi pemenuhan kebutuhan tidak terbatas hanya penduduk muslim saja.

Jizyah bisa disebut dengan pajak perlindungan karena ketika nonmuslim hidup dengan tenang dan mendapat jaminan perlindungan dari pemerintah Islam maka dengan jizyah tersebut bisa menjadi imbalanya. Perlindungan yang dimaksud yaitu perlindungan dari dalam maupun perlindunagn dari gangguan-gangguan pihak luar dan ini sejalan secara adil dengan penduduk muslim sendiri, yang telah dibebani beberapa instrument biaya yang harus dikeluarkan oleh negara, seperti zakat.

Sumber-sumber pemasukan didistribusi untuk pos pengeluaran tersebut yaitu meliputi:

- 1) Zakat : Di distribusikan untuk kebutuhan dasar 8 golongan yaitu fakir, miskin, riqab, gharim, muallaf, fissanillilah, Ibnu sabil, amil.
- 2) Fai : $\frac{1}{5}$ di distribusikan untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak yatim, Ibnu sabil, sedangkan $\frac{4}{5}$ di distribusikan untuk tentara, gaji tentara, kepentingan umum (keamanan, transportasi, pendidikan, penelitian dll).

- 3) Ghanimah: 1/5 didistribusikan untuk Allah, Rasul, Kerabat Rasul, anak yatim, ibnu sabil, sedangkan 4/5 didistribusikan untuk gaji tentara (mujahidin).
- 4) Kharaj: Didistribusikan untuk kepentingan masyarakat sesuai dengan prioritas negara (kesejahteraan sosial).
- 5) Jizyah: Didistribusikan untuk kepentingan masyarakat seperti pendidikan, penelitian, dan tergantung prioritas negara.

Dalam prinsip-prinsip pengelolaan keuangan Islam terdapat kebijakan pendapatan dan juga kebijakan belanja. Al-Mawardi menjelaskan sector-sektor penerimaannya melalui zakat, fai dan ghanimah, kharaj dan jizyah. Ada beberapa kaidah syar'iyah yang berhubungan dengan kebijakan pendapatan:

❖ Kaidah syar'iyah yang berkaitan dengan zakat

Dalam ajaran Islam sudah dijelaskan bagaimana kategori harta yang harus dikeluarkan, beserta tarifnya, dengan begitu pemerintah tidak akan mengubah tarif yang telah ditetapkan. Akan tetapi dalam hal ini pemerintah bisa mengadakan perubahan dalam struktur harta yang wajib di zakati dengan berpegang pada nash-nash umum. Karena pada masa Nabi dan para sahabat telah memberikan contoh mengenai fleksibilitas diatas kaidah lainnya fleksibel dalam bentuk pembayaran zakat bisa berupa nilai maupun benda.

Selain fleksibilitas atas pembayaran zakat, dimasa Rasul dan Khalifah di berlakukan Regresive Rate (adanya penurunan dari rate dikarenakan hewak ternak semakin banyak yang dipelihara), untuk zakat peternakan dan

pendapatan zakat perdagangan bersumber pada besarnya laba, bukan atas harga jual. Sedangkan untuk sistim perhitungan zakat/sedekah perdagangan berdasarkan keuntungan (*Profit/ quasi-rent*) tidak akan mempengaruhi kurva penawaran sampai jumlah barang yang ditawarkan tidak akan berkurang serta tidak terjadi kenaikan harga jual. Ini malah akan menjadi intensif bagi pedagang yang mencari laba/keuntungan seiring dengan kewajibannya dalam memberikan uang/harta zakat. Zakat yang diterima jumlahnya akan jauh lebih meningkat apabila keuntungan pedagang juga meningkat.¹¹⁸

Apabila di bandingkan dengan sistem pajak pertambahan nilai, pengenaan pajak terhadap harga jual akan menyebabkan berkurangnya penawaran barang di pasar dan harga jual naik.

❖ Kaidah syar'iyah yang berkaitan dengan hasil pendapatan pemerintah

Menurut kaidah syar'iyah pendapat dari asset pemerintah dapat di bagi dalam dua kategori: (a) pendapatan pemerintah dari asset yang umum, yaitu berupa investasi asset pemerintah yang dikelola baik dari pemerintah sendiri atau masyarakat. Ketika asset tersebut dikelola oleh masyarakat maka pemerintah berhak menentukan berapa bagian pemerintah dari hasil yang dihasilkan oleh asset tersebut dengan berpedoman kepada kaidah umum yaitu maslahah dan keadilan; (b) pendapatan yang masyarakat ikut memanfaatkannya adalah berdasarkan kaidah syariyah yang menyatakan bahwa manusia berserikat dalam

¹¹⁸ Adiwarman A. Karim, *Ibid*, h. 247-251

memiliki air, api, garam dan semisalnya. Kaidah ini dalam konteks pemerintahan modern adalah sarana –sarana umum yang sangat dibutuhkan masyarakat.¹¹⁹

Pada kondisi ekonomi modern ini , negara mempunyai pos penerimaan yang lumayan bervariasi, contohnya seperti penerimaan devisa maupun laba yang diperoleh melalui badan- badan usaha milik negara (BUMN). Dalam konteks ekonomi Islam, BUMN harus dikelola secara professional dan efisien. Pengelolaan BUMN ini tidak boleh membawa/melibatkan penguasa maupun pemimpin lainnya negara dalam pengaturannya. Sebab didalam ekonomi politik Islam dilarang untuk terlibat dalam keduanya dilarang terlibat dalam aktifitas perekonomian, Pengertian lain adalah pemimpin atau pejabat negara dilarang untuk menjadi pemain/pelaku pasar. Jika keadaan itu terjadi, kecenderungan terjadi praktek korupsi, kolusi dan nepotisme akan semakin besar. Khalifah pertama yaitu Abu Bakar As-Syidiq pernah memberi nasihat kepada sahabatnya Umar Bin Khattab untuk tidak berniaga (bertani), sudah mencukupi umar upah yang didapatkan dari harta baitul mall. Abu Bakar sangat menyadari bahwa sulit untuk siapa saja berlaku adil juga maksimal kepada perannya masing2, apabila pada saat yang bersamaan satu individu berperan ganda, disisi lain pemegang otoritas politik dan di lain sisi sebagai pelaku pasar.¹²⁰

❖ Kaidah syar'iyah yang berkaitan dengan pajak

¹¹⁹ Mustafa Edwin Nasution, dkk, *Ibid*, h. 221.

¹²⁰ Ikhwan A. Basri, *Mengungkap Pemikiran Ekonomi Islam Ulama Klasik*, (Jakarta: Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia, 2006), h. 19-20.

Ajaran pokok di dalam Islam tidak memberikan petunjuk di perbolehkannya pemerintah membawa sebagian kekayaan milik orang kaya secara paksa (undang-undang dalam konteks ekonomi modern). Sesusah apapun kehidupan ekonomi Rasulullah SAW di Madinah beliau pun tidak pernah menetapkan kebijakan pengambilan pajak.¹²¹

Dalam konteks perekonomian terkini, pajak ialah satu-satunya sector pemasukan negara utama dan terbesar dengan dasar bahwa pendapatan itu akan salurkan kepada *public goods* dan memiliki tujuan sebagai alat redistribusi, menstabilkan dan mendorong perkembangan ekonomi. Dalam ekonomi Islam, pengambilan semacam ini disebut dengan *dharibah*. *Dharibah* yang dikenal dengan istilah pajak ini adalah harta yang diwajibkan di bayar oleh kaum muslimin untuk membiayai berbagai kebutuhan dan pos-pos pengeluaran yang memang diwajibkan atas mereka, pada saat kondisi baitul mal tidak ada uang/harta.¹²² Harta ini merupakan salah satu sumber pendapatan negara selain dari sumber-sumber pendapatan yang telah di fardukan oleh Allah yang telah dinyatakan oleh syara' semisal jizyah dan kharaj.¹²³

Prinsip-prinsip kebijakan belanja dalam ekonomi Islam negara tidak boleh seenak sendiri, akan tetapi negara harus mementingkan dan memperhatikan kemaslahatan masyarakatnya. Efektifitas dan efisiensi merupakan landasan pokok

¹²¹ Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam, *Ibid*, h. 508.

¹²³ Moh.Magfur Wachid, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Perspektif Islam*, Terj dari buku Taqyudin An-Nabhani, (Surabaya: Risalah Gusti, 1996), h. 262.

didalam kebijakan pengeluaran pemerintah, didalam ajaran Islam dipandu oleh hokum-hukum agama dan juga skala prioritas.

Beberapa ciri kebijakan fiskal terkait pengeluaran pada di masa Rasul, yaitu:

- Prasarana(Infrastruktur) adalah suatu perihal yang sangat penting, sehingga memperoleh perhatian dan bagian tanggungjawab yang besar. Masanya Rasulluloh SAW pembangunan infrastruktur merupakan pembangunan sumur umum, pos, jalan raya, dan pasar. Pembangunan infrastruktur ini di ikuti oleh sahabat Rasul lainnya, malahan khalifah Umar bin Khattab mengintruksikan pada gubernur beliau di Mesir agar membelanjakan minimal 1/3 dari pengeluaran untuk pembangunan insfrastruktur.
- Apabila menginginkan hasil yang baik maka management nya juga harus baik. Keadaan ini bisa kita lihat pada masanya Khalifah Umar bin Khattab dimana penerimaan Baitul mall menjadi 180 juta dirham. Pada masanya Umar bin Khattab sanggup mengurus pemerintahan dengan sangat baik sampai setiap kota menyerahkan pajaknya ke pemrintah, bahkan beliau mencontohkan bagaimana hidup yang sederhana maka dari itu korupsi tidak merajalela dikarenakan penguasanya tidak hidup berfoya-foya, ini yang membuat pemasukan Baitul mal semakin besar. Sedangkan pada masanya Al-Hajjaj pemasukan pemerintah sangat derastis menurun yakni menjadi 18 juta dirham. Penurunan ini disebabkan oleh beberapa peristiwa yaitu bahwa pemerintha tidak mampu untuk memanaget kota-kota yang

ada supaya memberikan pajaknya dan pemimpinnya juga tidak mmberikan contoh ntuk hidup sederhana tetapi malah bermegah-megahan.

- Zaman pemerintah Umar bin Abdul Aziz pemerintah menjadi lebih baik seperti masa Khalifah Umar bin Khattab. Tahun pertama pemerintahanya, pemasukan negara sampai 30 juta dirham dan di tahun kedua mencapai 40 juta dirham. “Seandainya saya memerintah satu tahun lagi , Insya Allah penerimaan Baitul mal akan sama dengan zamanya Khalifah Umar bin Khattab”. Itu yang beliau katakana sebelum wafat akan tetapi beliau wafat pada tahun itu juga.
- Penyusunan kerja Baitul mall pusat dengan Daerah. Dan dengan bertambahnya luasnya wilayah pemerintah dalam Islam, maka Baitul mall mulai ditegakan pada suatu daerah- daerah. Pada masanya Khalifah Ali di susun fondasi- fondasi serta tujuan administrasi Baitul mall pusat maupun daerah, yang mengakibatkan kontak kerja pusat dan daerah semakin jelas.¹²⁴

Berbicara tentang pengelolaan keuangan pemerintah Islam, Al-Mawardi menjelaskan bahwa institusi negara dan pemerintahan memiliki tujuan untuk memelihara urusan agama dan dunia. Apabila kira mengamati persyaratan-persyaratan khalifah yakni untuk kesejahteraan masyarakatnya dalam hal spiritual, perekonomian, perpolitikan, hak-hak individu, secara berimbang dengan hak Allah ataupun public, sudah pasti di dalamnya yaitu tata kelola keuangan umat, mengenai sumber pemasukan dan pengeluaran kas negara.

¹²⁴ Adi Warman A Karim, *Ibid*, h. 247-251.

Pemerintah Islam memerlukan dana untuk berbagai jenis pembiayaan dalam menjalankan sebuah roda pemerintahan. Dalam dunia Islam, pemerintah memerlukan dana untuk menggunakan APBN (anggaran pendapatan dan belanja negara) dalam rangka mengendalikan pengeluaran pemerintah yang sesuai dengan jumlah pendapatannya, yang bertujuan untuk menopang tujuan yang ingin di capai oleh pemerintah. Tujuan utama dari setiap pemerintah Islam adalah memaksimalkan seluruh kesejahteraan warga negara dengan tidak mengabaikan prinsip-prinsip keadilan, lebih jauhnya lagi dalam Islam, yang dimaksud dengan kesejahteraan bukanlah semata-mata diperoleh dari kekayaan material, yang setiap tahun dapat diukur dengan statistic pendapatan nasional, akan tetapi termasuk juga kesejahteraan rohani di dunia dan akhirat, seperti yang Al-Mawardi jelaskan yaitu *pertama* untuk mewujudkan kemaslahatan dunia dan akhirat *kedua*, serta tujuan utama di capai dengan menegakan prinsip amar makruf nahi munkar dengan berpedoman pada Al-Qur'an dan Hadist.

B. Karakteristik Pemikiran Al-Mawardi Tentang Keuangan Negara

Pada masa Islam awal, dipraktekanya keuangan publik yakni memiliki basis yang jelas pada filsafat etika dan sosial Islam yang menyeluruh, karena keuangan public bukan hanya sekedar proses keuangan ditangan penguasa saja, akan tetapi sebaliknya, ia didasarkan pada petunjuk syara'.

Di dalam Al-Qur'an memang tidak memberikan perincian kebijakan fiskal akan tetapi, ada beberapa ajaran ekonomi dan prinsip-prinsip pengarah yang terekam dalam sunnah sebagai pengarah dan penjelasnya, dengan begitu Sunah Nabi menjadi sumber penting kedua keuangan negara dalam Islam setelah Al-Qur'an.

Keuangan negara selalu berkaitan dengan peran negara dalam kehidupan ekonomi. Munculnya negara dikarenakan berperan untuk memenuhi kebutuhan kolektif warga negara. Al-Mawardi mengungkapkan bahwa imamah (kepemimpinan politik keagamaan) yaitu kekuasaan absolut dan di dalam pembentukannya merupakan suatu keharusan demi terpeliharanya agama dan juga pengelolaan dunia. Dapat kita simpulkan bahwa negara memiliki peran aktif demi terealisasinya tujuan material dan spiritual. Dalam hal ini ia menjadi kewajiban moral bagi bangsa dalam membantu merealisasikan kebaikan kolektif, yakni memelihara kepentingan masyarakat serta mempertahankan stabilitas dan pertumbuhan ekonomi. Seperti para pemikir sebelumnya, Al-Mawardi memandang bahwa dalam Islam pemenuhan dasar setiap anggota masyarakat bukan saja merupakan kewajiban penguasa dari sudut pandang ekonomi saja, melainkan moral dan agama.

Al-Mawardi menegaskan bahwa apabila mekanisme pengadaan air minum di sebuah kota rusak, atau dinding disekitarnya bocor atau kota tersebut banyak dilintasi oleh musafir, yang sangat membutuhkan air, maka petugas harus

memperbaiki sistem air minum, membangun kembali dinding dan memberikan bantuan kepada orang miskin, karena ini semua kewajiban masyarakat.¹²⁵

Negara wajib membiayai pembelanjaan yang dibutuhkan pemerintah karena setiap individu tidak mungkin membiayai jenis pelayanan semacam itu, karena itu merupakan kepentingan umum, maka negara bisa menggunakan dana baitul mal.

Al-Mawardi di dalam bukunya *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah* membahas perihal pengelolaan keuangan dengan sangat detail dan sistematis itu yang membedakan antara pemikiran beliau dengan pemikir lainya seperti Ibnu Thaimiyyah dan yang lain.

Al-Mawardi memandang bahwa Pengelolaan keuangan Islam merupakan suatu kewajiban negara dan menjadi hak rakyat, sehingga kebijakan pemerintah bukanlah semata-mata sebagai suatu kebutuhan untuk perbaikan ekonomi maupun untuk peningkatan kesejahteraan rakyat saja, akan tetapi lebih kepada mekanisme distribusi ekonomi yang adil dan amanah. Pada dasarnya hakikat permasalahan ekonomi yang melanda umat manusia yaitu berasal dari bagaimana distribusi harta di tengah-tengah masyarakat terjadi. Jadi uang negara dipandang sebagai amanah ditangan penguasa dan harus diarahkan pertama-tama pada lapisan masyarakat yang lemah dan orang-orang miskin, sehingga tercipta keamanan masyarakat dan kesejahteraan umum.

¹²⁵ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 315.

Dalam tata kelola keuangan pemerintah Islam Al-Mawardi menegaskan pendapatan pemerintah yang pada kas negara di simpan dalam pos-pos tertentu dan harus di belanjakan dengan kebutuhan masing-masing. Apabila terdapat kategori pos-pos tersebut tidak mencukupi untuk memenuhi pembelanjaan yang telah direncanakan oleh kategori tersebut, maka penguasa dapat meminjam dari pos lain. Hal ini dikarenakan bahwa Al-Mawardi telah menjelaskan tentang tanggung jawab institusi keuangan atas penerimaan dan pengeluaran negara harus di distribusikan dengan adil, amanah, transparan untuk kepentingan masyarakat.

Sumber penerimaan pemerintah dalam sistem ekonomi konvensional terdiri dari 3 bagian. *Pertama*, sumber penerimaan primer yang berasal dari pungutan pajak (pajak dalam negeri yakni pajak penghasilan, perseroan, pertambangan nilai, penjualan, dsb, pajak perdagangan Internasional). *Kedua*, berasal dari penerimaan Negara bukan pajak (penerimaan sumber daya alam, bagian pemerintah atas laba BUMN, penerimaan negara bukan pajak lainnya. *Ketiga*, dari hibah atau bantuan pinjaman luar negeri. Sedangkan pos-pos pengeluaran pemerintah yaitu; Pertama, pembelanjaan (ada belanja Negara, belanja Pemerintah pusat, belanja daerah). *Kedua*, Pembiayaan terdiri dari (pembiayaan dalam negeri, pembiayaan luar negeri, dan tambahan pembiayaan hutang.¹²⁶

Sedangkan dalam Islam, meskipun pola anggaran pendapatan negara hampir sama dengan perekonomian konvensional (klasik, neoklasik), namun

¹²⁶Direktorat Penyusunan APBN, *Informasi Anggaran APBN 2019*, h. 11.

penggalan sumber-sumber dana didasarkan pada syariah. Rasulullah SAW merupakan kepala negara pertama yang memperkenalkan konsep baru dibidang keuangan negara pada abad ketujuh, yakni semua hasil pengumpulan negara harus dikumpulkan terlebih dahulu kemudian dibelanjakan sesuai dengan kebutuhan negara, Karena status harta tersebut milik negara bukan milik individu. Tempat pengumpulan dana disebut Baitul Mal atau bendahara negara.

Negara memiliki pos penerimaan yang cukup variatif dalam konteks ekonomi modern saat ini. Contohnya berupa keuntungan dari badan usaha milik negara (BUMN) dan penerimaan devisa negara. BUMN tersebut tentunya harus dikelola dengan amanah, professional, transparan, efisien sehingga mendatangkan hasil yang maksimal.

Dalam konteks ideal pemerintah Islam Abu Bakar As-Shiddiq pernah mengingatkan sahabatnya Umar untuk tidak berniaga (bertani), karena cukup baginya upah sebagai pejabat negara yang diberikan baitul mal kepadanya. Abu Bakar menyadari betul bahwa sukar bagi siapaun untuk berlaku adil dan maksimal pada masing-masing peranya, jika pada saat yang sama seseorang berperan ganda, sebagai pemegang otoritas politik dan sebagai saudagar. Maka dalam pemerintah Islam pengelolaan usaha-usaha milik negara tidak melibatkan penguasa secara langsung dalam kegiatan perekonomian pasar. Karena hal tersebut akan cenderung membuat pasar tidak berjalan secara wajar dan efisien. Hal ini akan banyak terjadinya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme, jika para pemimpin atau pejabat negara juga berperan sebagai pelaku pasar.

Dalam pengelolaan keuangan selain ada sumber pemasukan juga ada sumber pengeluarannya. Dalam sumber pemasukan negara, tentu saja itu sangat dipengaruhi oleh negara Islam itu sendiri. Karena sesuai dengan fungsinya, bahwa alokasi dana hendaknya digunakan untuk kesejahteraan sosial, infrastruktur, pertahanan dan keamanan, dakwah Islam dll.

Dalam keterangan diatas menunjukan bahwa pembangunan masyarakat bersumber dari pendapatan publik di kembalikan pula untuk kepentingan publik juga sebagai wujud dari peran pemerintah. Pos pengeluaran kepntingan umum terkait dengan peran negara dalam menjalankan fungsinya, yang sebagaimana Al-Mawardi jelaskan berupa penegakan agama dan hokum, dakwah, perlindungan masyarakat, pemenuhan kebutuhan dasar, administrasi keuangan dan pembangunan dan menciptakan kemakmuran. Demi mencapai tujuan tersebut, pemerintah mengelola keuangan negara dalam bentuk pengeluaran finansial atau bantuan jasa dalam pelaksanaanya.¹²⁷

Al-Mawardi menjelaskan bahwa pengeluaran pemerintah terkait dengan hak-hak untuk menciptakan kemaslahatan rakyat, sehingga setiap dari harta yang di peroleh diperuntukan untuk kemaslahatan kepentingan masyarakat, dan tidak boleh dimiliki oleh seseorang/ individu, karena sudah menjadi hak dan kewajiban institusi keuangan dalam mengelolanya. Apabila harta tersebut sudah

¹²⁷ Aan Jaelani, *Ibid*, h. 118.

di kumpulkan, maka harta tersebut akan dimasukan pada kas negara, baik yang telah ataupun yang sudah dimasukan dalam penyimpananya.

Keuangan negara yang di simpan dalam kas pemerintah menjadi wewenang lembaga ini dalam membelanjakanya. Pengeluaran public yang dilakukan oleh pemerintah yaitu bahwa harta tersebut dibelanjakan untuk penerima harta tertentu berdasarkan syari'at atau sesuai dengan undang-undang. Seperti pembiayaan kebutuhan negara seperti gaji tentara, pemberdayaan rakyat, pembiayaan fasilitas umum seperti jalan raya, bagi Al-Mawardi.

Abu Yusuf menjelaskan bahwa pemerintah harus memberikan kebaikan sosial (proyek kesejahteraan) selama proyek itu bermanfaat. Saran itu juga menunjukan bahwa proyek kesejahteraan harus dilaksanakan setelah evaluasi. Misalnya, pemerintah harus membatalkan setiap kanal yang kerusakanya lebih besar ketimbang manfaatnya, jadi jika kanal baru menyebabkan kerusakan bagi bangunan di dekatnya kanl tersebut harus ditutup dan diratakan dengan tanah. Dengan kata lain ,penerapan analisisi biaya dan manfaat untuk menetapkan proyek public menjadi penting.¹²⁸ Dalam hal ini, Al-Mawardi menjelaskan bahwa seseorang yang bertugas dalam lembaga ak-hisbah yaitu al- muhtasib (petugas pemerintah yang mengawasi pembangunan), akan memperhatikan kebutuhan masyarakat dan merekomendasikan bagi pengadaan fasilitas umum sebagaimana diperlakukan oleh masyarakat.¹²⁹

¹²⁸ Aan Jaelani, *ibid*, h. 122.

¹²⁹ Imam Al-Mawardi, *Ibid*, h. 402.

Disini dapat dilihat bahwa pemikiran Al-Mawardi dalam konteks pengelolaan keuangan negara cukup relevan dengan pengelolaan APBN, isu-isu pembangunan, dan juga pembelanjaan pemerintah. Pada dasarnya peran pemerintah dalam pembangunan melalui pengelolaan APBN yang digunakan dalam bentuk pembelanjaan pemerintah memiliki kepentingan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah penulis mengadakan penelitian, maka penulis memperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Pemikiran politik Al-Mawardi bisa menerangkan realitas dan praktek politik pada masanya, yang sering memberikan justifikasi terhadap kekuasaan khalifah. Al-Mawardi menjelaskan bahwa kekhalifahan adalah komitmen agama dan realitas politik. Pemikiran Al-Mawardi mengandung segi-segi normative dan idealis dari sebuah pemerintahan atau tuntutan politik Islam. Al-Mawardi juga telah memberikan wawasan mengenai sebuah teori negara yang pada akhirnya diakui oleh negara-negara dunia sebagai salah satu pemikiran yang membangun kajian politik saat ini. Al-Mawardi mencoba memberikan solusi untuk mengurangi otoritas kepala negara dan menciptakan nuansa politik yang lebih demokratis dengan menciptakan *blue print* (arahan) tentang prosedur pengangkatan kepala negara. Pengelolaan negara menurut Al-Mawardi bahwa beliau lebih mengutamakan pendekatan institusional (kelembagaan) yaitu dengan memaksimalkan fungsi kelembagaan atau memantapkan struktur negara. Menurut Al-Mawardi khalifah merupakan institusi tertinggi negara, meskipun tidak serta merta bisa bertindak otoriter, karena pada dasarnya kedaulatan ada di tangan rakyat dalam bingkai nilai-nilai agama. Teori

kontrak sosial Al-Mawardi juga merupakan pemikiran modern yang banyak dianut bangsa-bangsa maju. Dengan adanya teori kontrak sosial ini yaitu meniscayakan adanya *check and balance* antara pemerintah dan rakyat. Oleh sebab itu pemerintah tidak boleh sewenang-wenang, karena ada koridor-koridor yang ahrus diikuti. Dalam pengelolaan keuangan negara Al-Mawardi mengadopsi konsep yang pernah diajarkan Rasulluloh SAW yaitu konsep baitul mal. Baitul mal merupakan suatu lembaga negara yang mempunyai tugas khusus mengurus harta umat, tentu di dalam nya terdapat sumber pemasukan dan pengeluaran negara. Sumber pemasukan yang dimaksud disini yaitu zakat, fai, ghanimah, kharaj dan jizyah, sedangkan sumber pengeluaran diditribusika untuk Allah, Rasul, kerabta Rasul, anak yatim, ibnu sabil, gaji tentara, dan kebutuhan sesuai prioritas negara contohnya pendidikan, infrastruktur dll.

2. Karakteristik dari pemikiran Al-mawardi tentang keuangan negara yaitu bahwa Al-Mawardi menjelaskan perihal keuangan negara dengan sangat detail dan sistematis, dalam hal ini sumber pemasukan dan pengeluaran negara di bahas secara rinci. Al-Mawardi memperbolehkan peminjaman kas negara dari pos lain apabila dalam kas negara tidak mencukupi. Al-Mawardi menjelaskan dalam pnglolaan keuangan negara moral penguasa dan agama sangatlah penting. Dikarenakan pengelolaan keuangan Islam merupakan kewajiban suatu negara dan menjadi hak rakyat, sehingga kebijakan pemerintah bukanlah semata-mata sebagai suatu kebutuhan untuk perbaikan ekonomi maupun untuk peningkatan kesejahteraan saja,

akan tetapi lebih kepada mekanisme distribusi yang adil dan amanah. Pada hakikatnya permasalahan ekonomi yang melanda umat manusia yaitu berasal dari bagaimana distribusi harta ditengah-tengah masyarakat terjadi. Dengan hal ini uang negara dipandang sebagai amanah di tangan penguasa dan harus diarahkan pertama-tama kepada lapisan masyarakat yang lemah dan orang-orang miskin, sehingga tercipta keamanan masyarakat dan kesejahteraan umum.

B. Saran

1. Mengingat pemikiran politik Al-Mawardi mengenai tata kelola keuangan pemerintah Islam sangat kompleks, perlu dikaji secara komprehensif guna memperkaya Khazanah Pemikiran Politik Islam. Baik yang menyangkut konseptual diantaranya:
 - a. Zakat dalam tata kelola keuangan pemerintah Islam
 - b. Fai dalam tata kelola keuangan pemerintah Islam
 - c. Kharaj (pajak) dalam tata kelola keuangan pemerintah Islam dan relevansinya di Indonesia.
2. Secara spesifik kajian skripsi ini diharapkan mampu mendorong civitas akademik UIN Raden Intan Lampung, khususnya fakultas Ushulludin dan Studi Agama jurusan pemikiran politik Islam untuk menindak lanjuti hasil penelitian ini. Khususnya tentang keunikan/ ciri khas pemikiran Al-Mawardi tentang keuangan negara.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Basri, Ikhwan, *Menguak Pemikiran Ekonomi Islam Ulama Klasik*, Jakarta: Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia, 2006.
- A.Karim, Adiwarman, *Ekonomi Makro Islami*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Al-Mawardi, *Adab Ad-Dunya wa Ad-Din dalam Suyuti Pulungan Fiqih Siyasa: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999.
- Al- Mawardi, Abu Hasan Ali, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah wal Wilayat Al-Diniyyah*, Beirut: Darl Al-Fikr, 1996.
- Amalia, Euis, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam dari Masa Klasik hingga Kontemporer*, Jakarta: Granda Press, 2007.
- Amin Husein Nasution, Iqbal Muhammad, *Pemikiran Politik Islam dari Masa Klasik hingga Indonesia Kontemporer*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Cet.1, 2010.
- A. Nur Fuad, Nur Mufid, *Bedah Al-Ahkam As-Sulthaniyah: Mencermati Konsep Kelembagaan Era Abbasiyyah*, Surabaya: Pustaka Progresif, 2000.
- Azmar, Saifudin, *Metode Penelitian*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offse, 2001.
- A. Ubaedillah & Abdul Razak, *Pancasila, Demokrasi, HAM, Masyarakat Madani*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2003.
- Azmi, Sahabbahudin, *Menimbang Ekonomi Islam*, Bandung: Nuansa, 2005.
- Arsyad, Nurdjaman, dkk, *Keuangan Negara*, Jakarta: Intermedia, 1992.

Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990.

A. Hasjmy, *Diman Letaknya Negara Isam*, Surabaya: Bina Ilmu, cet 1. 1984.

Aziz Dahlan, Abdul, *Ensiklopedia Agama dan Filsafat*, Perc. Universitas Sriwijaya, Cet. 1, 2001.

Bakker Anton dan Zubair Charis Ahcmad, *Metodologi Penelitian Filsafat*, Yogyakarta: Kanisius, 1990

Budiarjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2003.

Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa Edisi Keempat*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka, 2011.

Direktorat Penyusunan APBN, *Informasi Anggaran APBN 2019*

Diana, Rasha, Al-Mawardi dan Konsep Kenegaraan Dalam Islam, *Jurnal Tsaqafah* Vol. 13, No 1, Ponorogo: Universitas Darussalam Gontor.

Donuhue John J. & John I. Esposito, *Islam dan Pembaruan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1993.

Edwin, Nasution, Mustafa, dkk, *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006.

Fahmi ,Mutiat, *Prinsip Dasar Politik Islam Dalam Perspektif Al-Qur'an*, UIN Ar-Rainry, dalam *Jurnal Petita*, Vol. 2, No 1, April 2017

Feriardi, *Penerapan Asas- Asas Umum Pemerintah Yang Baik (Aupb) Dalam Peraturan Mentri Energy Dan Sumber Daya Mineral No 17 Tahun 2012 Tentang Penerapan Kawasan Bentang Alam Karst*, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2018

Frenki, *Politik Hukum Islam*, Bandar Lampung: Pusat Penelitian dan Penerbitan LP2M IAIN Raden Intan Lampung, 2015.

Fudhail, Rahman, Muhammad, Sumber-Sumber Pendapatan dan Pengeluaran Negara Islam, *Jurnal Al-Iqtishas*: Vol.V, No.2, 2013.

Hidayat, Komaruddin, *Memahami Bahasa Agama: Suatu Kajian Hermeneutik*, Jakarta: Paramadina, 1996

Indahyani, Haniyah, *Skripsi Pengelolaan Keuangan Publik di Indonesia Ditinjau dari Perspektif Ekonomi Islam*, Jakarta: UIN Sarif Hidayatullah.

Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah Kontektualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 200

Jaelani, Aan, *Islam Public Finances: Reflektion on the APBN and the Budget Politic in Indonesia*, Cirebon: Nurjati Press, 2014.

Jaelani, Aan, *“Management of public finance in Indonesia”, Review of Islamic Public Finance*, Malang, 2015.

Labolo, Muhadam, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: PT Raja Grafindo, 2006

M.A Manan, (Terj), *Ekonomi Islam Teori dan Praktek*, Jakarta: PT. Internasa, 1992.

Majid, Najori.M, *Pemikiran Ekonomi Islam Abu Yusuf & Relevansinya dengan Ekonomi Kekinian*, Yogyakarta: Pusat Studi Ekonomi Islam (PSEI)-STIS Yogyakarta, 2003.

Minardi, Anton, *Konsep Negara dan Gerakan Baru Islam*, Bandung: Prisma Press, 2008.

M.K Abdullah, Spd, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sandro
Jaya.

Muhammad, *Kebijakan Fiskal dan Moneter dalam Ekonomi Islam*, Jakarta:
Salembad Empat, 2002.

Mu'ti, Muhammad, Ali Abdul, *Filsafat Politik Antara Barat dan Islam*, Bandung:
CV Pustaka Setia, 2010.

Murtadho, Ali, *Jalinan dan Negara dalam Islam*, Jurnal Ijtimaiyya, Vol. 5, No. 1,
Lampung: IAIN Raden Intan Lampung, 2012.

Pedoman Penulisan Skripsi, Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung,
2017/ 2018.

Pulungan, Suyuti, *Fiqh Siyassay: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Jakarta: Raja
Grafindo Persada, Cet. 4. 1999.

Sakti, Ali, *Analisis Teoritis Ekonomi Islam Jawaan atas Kekacauan Ekonomi
Modern*, Jakarta: Aqsha Publishing, 2007.

Saputra, Acep, *Pemikiran Al-Mawardi tentang Kebijakan Fiskal*, Jakarta: 2003.

Sjadzali, Munawir, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*,
Jakarta: UI Press, 2003.

Sjadzali, Munawir, *Islam dan Sistem Pemerintahan*, Jakarta: INIS, 1991.

Sukmadinata, Nana Syaodih, *Metode Penelitian Pendidikan*, Bandung: Remaja
Rosdakarya, 2007.

Sugiyono, *Metode kualitatif, kuantitatif, dan R&D*, Bandung: Alfabeta, 2008.

Sofyan Ayi, *Etika Politik Islam*, Bandung: CV. Pustaka Setia, 2012.

Sumar'in, *Ekonomi Islam Sebuah Pendekatan Ekonomi Mikro Perspektif Islam*,

Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013.

Qadir Muhammad Abdul, *Sistem Politik Islam*, Jakarta: Rabbani Press, 2000.

Rahmawati Lilik, Kebijakan Fiskal dalam Islam, *Jurnal Al-Qonum*, VOL. 11, No. 2, 2008

Wachid Magfur Muhammad, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Perspektif Islam*, Terjemah dari buku An-Nabhani Taqyudin, Surabaya: Risalah Gusti, 1996.

Wibisama, Wahyu, Pendapat Ibnu Thaimiyyah tentang Keuangan Publik, *Jurnal Pendidikan Agama Islam Ta'lim*, Vol. 14. No. 1, 2016.

